

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-785/2015.

RECURRENTE: MORENA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIO: MAURICIO ELPIDIO
MONTES DE OCA DURÁN.

México, Distrito Federal, a nueve de diciembre de dos mil quince.

VISTO, para resolver el recurso de apelación interpuesto por el Partido Político MORENA para controvertir el Acuerdo INE/CG865/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como los Lineamientos aprobados por dicho acuerdo, que establecen las Bases de Coordinación y Colaboración con los Organismos Públicos Locales Electorales para la Organización de los Procesos Electorales y de Mecanismos de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas.

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De la narración de hechos que los actores relatan en sus escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Reforma constitucional en materia político-electoral. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial

SUP-RAP-785/2015

de la Federación, el Decreto por el que se reformaron adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

2. Reforma legal. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹ y la Ley General de Partidos Políticos.

3. Acuerdo INE/CG830/2015. El tres de septiembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión ordinaria, aprobó el acuerdo INE/CG830/2015 por el que se determinaron las acciones necesarias para el desarrollo de los Procesos Electorales Locales 2015-2016.

4. Acuerdo INE/CG865/2015. El once de noviembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria, aprobó el acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos que establecen las Bases de Coordinación y Colaboración con los Organismos Públicos Locales Electorales para la Organización de los Procesos Electorales y de Mecanismos de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas.

SEGUNDO. Recurso de Apelación.

1. Medio de Impugnación. El quince de noviembre del presente año, Horacio Duarte Olivares, en su calidad de

¹ En adelante LGIPE.

representante del Partido Político MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral², presentó escrito de recurso de apelación en contra del acto reclamado.

2. Sustanciación. El veinte de noviembre de dos mil quince, se recibió en esta Sala Superior, la demanda, el informe circunstanciado, y el expediente integrado con motivo del recurso de apelación, entre otras constancias.

3. Turno del expediente. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación integró el expediente SUP-RAP-785/2015 y lo turnó a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se radicó y admitió a trámite la demanda del recurso citado y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el respectivo proyecto de sentencia.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Competencia. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 42, párrafo 1 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

² En adelante INE.

SUP-RAP-785/2015

Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de apelación, interpuesto para controvertir una resolución dictada por el Consejo General del INE.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. Los artículos 9 párrafo 1, 40 párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecen los requisitos de procedibilidad que se satisfacen, en el caso, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. El escrito de impugnación se presentó ante la autoridad responsable, en la demanda se hace constar el nombre del partido recurrente, domicilio para recibir notificaciones y personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados; por último, se hace constar la firma autógrafa.

b) Oportunidad. El Acuerdo reclamado se emitió el once de noviembre de dos mil quince, y el plazo para impugnar transcurrió del doce al quince de noviembre, en tanto que en el caso el escrito de recurso de apelación se presentó el quince, por lo que es incuestionable que la interposición del medio de impugnación se hizo dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería. Por lo que respecta a la legitimación, se estima colmado el requisito de procedencia en

el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que exige que el recurso de apelación se haga valer por un instituto político. En el caso, el medio de impugnación citado al rubro se interpuso por MORENA, por lo que tiene legitimación.

En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha, en atención a que el medio de impugnación mencionado al rubro, fue interpuesto por el representante de MORENA ante el Consejo General del INE, quien tiene acreditada su personería ante la autoridad responsable, y así se reconoce en el informe circunstanciado.

d) Definitividad. La resolución impugnada, emitida por el Consejo General del INE, constituye un acto definitivo, toda vez que la normativa aplicable no prevé algún medio de impugnación que pueda interponerse en su contra, previamente al recurso de apelación, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, lo que colma dicho requisito de procedencia.

e) Interés jurídico. La parte apelante acredita este supuesto en razón de que, en su concepto, el acuerdo impugnado resulta contrario a la Constitución mexicana, recurriendo a la presente vía por ser la idónea para solicitar su revocación de acuerdo con lo aducido en sus agravios.

Al tener por acreditados los supuestos de procedibilidad señalados y sin que este órgano jurisdiccional advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia del

SUP-RAP-785/2015

medio de impugnación que se resuelve, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la problemática planteada.

TERCERO. Acto impugnado y síntesis de agravios.

A. Acto impugnado.

En sesión extraordinaria de once de noviembre de dos mil quince el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos que establecen las Bases de Coordinación y Colaboración con los Organismos Públicos Locales Electorales para la Organización de los Procesos Electorales y de Mecanismos de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas.

En dicho acuerdo se estableció que es una obligación del INE, garantizar, conforme al principio rector de legalidad, la correcta aplicación de la Legislación Electoral y, por ende, del marco normativo que le permite ejercer en los Procesos Electorales Locales, las funciones constitucionalmente otorgadas, tal como se advierte de la interpretación sistemática de los artículos 27, párrafo 2, y 30, párrafo 1, inciso e) de la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de tal manera que, el Instituto puede coordinarse y concertar acciones comunes con los Organismos Públicos Locales Electorales para el cumplimiento eficaz de las respectivas funciones electorales que habrán de desplegarse en el ámbito local.

Que en aras de avanzar y consolidar la coordinación institucional en las actividades a desarrollarse en los Procesos

Electoral Locales, se emiten los Lineamientos, que tienen como objeto establecer las bases que deberán atenderse en la elaboración, tramitación, firma, implementación, ejecución y seguimiento de los instrumentos de coordinación y colaboración que suscriba el INE con los Organismos Públicos Locales Electorales.

Que en razón de lo anterior, y para elevar la calidad y eficacia en la organización y operación de los comicios y optimizar los recursos humanos y materiales a disposición de ambas autoridades, bajo el estricto apego al marco constitucional y legal, se emiten los Lineamientos que establecen las bases mínimas para la coordinación y colaboración con los Organismos Públicos Locales Electorales para la Organización de los Procesos Electorales y de Mecanismos de Participación Ciudadana, con la finalidad de realizar acciones coordinadas con motivo del desarrollo de los comicios locales 2015-2016.

B. Síntesis de agravios.

El partido apelante señala de manera particular que impugna los Lineamientos del anexo único del acuerdo, Capítulo IV, apartado V, que hace referencia a “Medidas cautelares en materia de radio y televisión” que señalan:

V. Medidas cautelares en materia de radio y televisión.

Para agilizar la comunicación entre el Instituto y los OPLE, en materia de medidas cautelares en materia de radio y televisión, en el anexo técnico deberá preverse un apartado donde se determine que en el caso de que la UTC, reciba una queja o denuncia de la competencia de alguna autoridad electoral estatal con solicitud de medidas cautelares relacionadas con radio y televisión, se deberá estar a lo

SUP-RAP-785/2015

siguiente:

- *La UTC deberá avisar de inmediato y por la vía más expedita, al OPLE que resulte competente, sobre la presentación de la queja.*
- *En las veinticuatro horas siguientes a la recepción de la queja, la UTC deberá remitir a la autoridad competente copia del escrito de queja y demás documentación relacionada con el asunto. La remisión se realizará vía electrónica desde el correo institucional de la citada UTC al correo electrónico proporcionado por el organismo electoral que resulte competente.*
- *Una vez recibido el correo electrónico con la documentación atinente, el OPLE competente contará con un plazo máximo de veinticuatro horas para que, por la misma vía electrónica, informe si se ha presentado una queja o denuncia relacionada con la solicitud de medidas cautelares, para los efectos de lo dispuesto en el citado artículo 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.*

Para los efectos del punto anterior, la UTC, así como los OPLE, deberán generar una cuenta de correo electrónico institucional únicamente para este fin, a través de la que se establecerá la comunicación descrita en el presente acuerdo. Quedando bajo la responsabilidad de cada autoridad, en el ámbito de su competencia, la revisión y correcto funcionamiento del correo electrónico institucional que señalaron.

Desde la recepción de la queja, hasta el pronunciamiento del OPLE, ambas autoridades mantendrán una comunicación directa, continua y abierta, con el objeto de dar funcionalidad al presente acuerdo.

Agrega el partido que como consecuencia reclama la inconstitucionalidad del contenido del artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 43 de Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

Lo anterior, por contravenir el artículo 41, apartado D de la Constitución y 162 de la LGIPE, donde se faculta al instituto a resolver mediante procedimientos expeditos y establece a los

órganos que pueden ejercer las facultades sobre radio y televisión.

Que cuando la UTC envía la queja o denuncia al OPLE en materia de medidas cautelares respecto a radio y televisión y este último informa si se ha presentado una queja o denuncia relacionada con la solicitud de medidas cautelares, se está violentando el principio de inmediatez, dado que la vía correcta sería que la UTC remita a la Comisión de Quejas y Denuncias que es la encargada de dictar y ordenar medidas cautelares y de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, para no violentar el principio de inmediatez y la atribución que tiene dicha comisión.

Por lo que no existe la necesidad de que se de vista al OPLE, puesto que se trata de una atribución propia de esta autoridad electoral nacional.

Que los Lineamientos violentan los principios de justicia pronta y expedita, que establece el artículo 17 en su párrafo Segundo de la Constitución Política.

Que el artículo 471 de la LGIPE indebidamente faculta al OPLE para presentar quejas en materia de radio y televisión, así como dar la intervención para conocer sobre medidas cautelares, ya que el INE es la autoridad única facultada para la administración de radio y televisión así como conocer y atender las quejas en esa materia.

SUP-RAP-785/2015

Que en el caso del artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE que faculta a los OPLES sobre medidas cautelares en materia de radio y televisión en asuntos locales, no es de acuerdo a las facultades exclusivas que tiene el INE en esa materia, por lo que el INE debe conocer de manera directa sin intermediarios respecto de violaciones en materia de radio y televisión.

CUARTO. Estudio de fondo.

Planteamiento.

El Partido Político MORENA tiene como propósito principal que se revoquen los lineamientos impugnados, en específico en lo que hace al otorgamiento de medidas cautelares en materia de radio y televisión, porque, en su concepto, esa regulación corresponde exclusivamente al INE, por disposición constitucional, sin que deban conocer o servir de intermediarios los OPLES en las entidades federativas del país.

Sostiene el apelante que el Capítulo IV, apartado V, que regula el procedimiento para dar trámite a alguna queja o denuncia, en materia de radio y comunicación contraviene el principio de inmediatez.

El acuerdo impugnado señala que el INE puede coordinarse y concertar acciones comunes con los OPLES para el cumplimiento eficaz de sus funciones que habrán de extenderse al ámbito local, y para ello emite lineamientos con la finalidad de sentar las bases de organización y ejecución de sus facultades en materia de radio y televisión.

Que la coordinación entre el INE y los OPLES tiene como propósito, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, de acuerdo a los lineamientos, concertar la actuación de ambas autoridades para ofrecer a la ciudadanía un esfuerzo conjunto que eleve la calidad y eficacia en la organización y operación de los comicios.

Tesis de la decisión.

Los agravios son **infundados**, toda vez que, como se observará a continuación, el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 43 de Reglamento de Quejas y Denuncias del INE no son inconstitucionales, así el acto impugnado por el que se establecen los lineamientos para la coordinación y colaboración con los OPLES respecto de los próximos procesos electorales 2015-2016 en las entidades federativas, se emitió por autoridad competente y no contraviene el artículo 41, apartado D de la Constitución, así como tampoco lo regulado por dicho ordenamiento en materia de medidas cautelares en tema de radio y televisión.

Estructura de estudio.

Los planteamientos, como se indicó, se encaminan a controvertir en síntesis lo siguiente: a) inconstitucionalidad del artículo 471, párrafo primero de la LGIPE y el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, b) violación al principio de inmediatez relacionado con el capítulo IV, apartado

SUP-RAP-785/2015

V “medidas cautelares en materia de radio y televisión” de los lineamientos impugnados.

Por tanto, los temas serán estudiados de acuerdo a lo antes señalado.

Marco Normativo.

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LGIPE, derivado de la reforma electoral de diez de febrero de dos mil catorce, al INE, además de las facultades propias que tiene con respecto a las elecciones federales, se le dotaron de diversas facultades con respecto a los institutos electorales locales u organismos públicos electorales locales.

Tales facultades pueden ser de índole estrictamente electoral, en torno al establecimiento de la geografía electoral, capacitación, servicio nacional electoral, fiscalización del uso de recursos públicos, establecimiento de tiempos para radio y televisión, entre otros; y por otro lado, se encuentran facultades con respecto a la asunción y atracción de facultades reservadas a los organismos públicos locales electorales, así como otras con respecto a la integración y funcionamiento de los institutos electorales locales.

De esta forma, del artículo 41 Constitucional se advierten con claridad las diversas facultades con que cuenta el INE.³

³ Artículo 41.-

(...)

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración

Derivado de dicho precepto, como punto destacado se advierte que el INE tiene facultades, como autoridad única, para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, incluyendo en las entidades federativas.

Asimismo el INE investigará mediante procedimientos expeditos, en los términos que establezca la ley, las infracciones en materia de radio y televisión para someterlo del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

(...)

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

(...)

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.**

(...)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; **la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales.** (...)

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

(...)

SUP-RAP-785/2015

El INE cuenta con las facultades para imponer medidas cautelares que suspendan o cancelen las transmisiones en radio y televisión de conformidad con lo que establezca la ley.

En el Apartado A de la fracción V del artículo 41 constitucional señala que el INE es la autoridad en materia electoral, y que la ley determinará las reglas para su organización y funcionamiento, así como la relación con los OPLES.

Dichas atribuciones maximizan los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, en tanto que el INE las ejerce en colaboración con los OPLES para cumplir también con el principio de inmediatez en la sustanciación y resolución de quejas y denuncias en materia de radio y televisión.

En ese sentido, dada la previsión constitucional respecto del tema exclusivo de radio y televisión a favor del INE, nuestra Constitución previó que la ley secundaria sea la que regulara las relaciones con los OPLES para el ejercicio de sus funciones, en el caso la colaboración y celebración de instrumentos para ejecutar dicha atribución.

En otro sentido, se puede colegir que, las legislaturas de los Estados, de conformidad con las constituciones estatales, pueden establecer normas generales en torno al funcionamiento de los organismos electorales locales, siempre que no se encuentren reservadas al Congreso de la Unión en materia de leyes generales, ni a favor del INE.

Asimismo, derivado de dicho precepto, también se puede colegir que los OPLES gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme a lo establecido en las leyes, incluso locales. De esta forma, se tiene que los organismos locales tienen facultades en materia electoral que no están reservadas al INE y por lo tanto son de su estricta competencia.

En el caso, dada la controversia del asunto que nos ocupa, en particular se estudia la facultad del INE para establecer normas y lineamientos que contemplen la coordinación y colaboración con los OPLES en la organización de los próximos comicios locales.

En principio, dicha competencia se surte a favor del INE, sin embargo también se remite a las leyes que se establezcan al efecto, para regular la relación con los OPLES.

Así, por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé claramente en su artículo 44 párrafo 1 incisos ee) y jj) que el INE cuenta con la facultad de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones, entre ellas la de suscribir convenios, por su lado el artículo 4 en relación con el 27 impone al INE y a los OPLES garantizar y asegurar el cumplimiento de la ley y su correcta aplicación en cada entidad de la República⁴.

⁴ **Artículo 4.**

1. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de su competencia, dispondrán lo necesario para asegurar el cumplimiento de esta Ley. (...)

SUP-RAP-785/2015

De la misma manera, el artículo 30 de la LGIPE que establece los fines del INE, dispone en sus incisos e) y h) que en materia de administración del tiempo de radio y televisión fungirá como autoridad única, por lo que debe ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales⁵.

De esta forma, cobra aplicación el artículo 104, apartado 1, inciso r) de dicha legislación que refiere cuáles son las facultades de los institutos locales, y especifica que aquéllas que no determine dicha Ley, y que no estén reservadas al INE, serán las que se establezcan en la legislación local correspondiente.

Por tanto, es dable que en el caso, al existir facultad expresa a favor del INE en materia del conocimiento y resolución de medidas cautelares que involucren infracciones en los tiempos de radio y televisión, tanto a nivel federal como en elecciones

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: (...)

ee) Ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación, así como en su caso, aprobar la suscripción de convenios, respecto de procesos electorales locales, conforme a las normas contenidas en esta Ley;

(...)

jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.

Artículo 27. (..)

2. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán la correcta aplicación de las normas correspondientes en cada entidad.

⁵ **Artículo 30.**

1. Son fines del Instituto:

(...)

e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;

(...)

h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

locales, el INE primero tiene que garantizar el debido ejercicio de dicha facultad en toda la República de manera pronta y expedita, para lo cual la ley le impone la obligación de celebrar convenios y coordinarse con los OPLES, que son los organismos más cercanos en cada entidad federativa respecto a la materia electoral.

Caso concreto.

I. Inconstitucionalidad del artículo 471, párrafo primero de la LGIPE y artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

El partido apelante señala que el artículo 471 de la LGIPE es inconstitucional porque las funciones de los OPLES sólo deben restringirse a la remisión de las denuncias al INE como única autoridad responsable de resolver cualquier queja o denuncia en materia de radio y televisión, por lo que no puede otorgarse a los OPLES la atribución de la presentación de denuncias en esa materia.

El artículo 471 de la LGIPE y el 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE disponen:

Artículo 471.

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto.
(...)

Artículo 43.

De las medidas cautelares, tratándose de propaganda en

SUP-RAP-785/2015

radio y televisión, en asuntos de competencia exclusiva de los Organismos Públicos Locales

- 1.** Tratándose de procesos electorales de las entidades federativas, en los que la autoridad electoral local haya dado inicio al procedimiento sancionador por violaciones a una norma electoral local, si advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio o televisión, remitirá su solicitud a la Unidad Técnica del Instituto.
- 2.** Si la queja o denuncia y/o solicitud de medidas cautelares sea presentada directamente al Instituto, la Unidad Técnica la remitirá de inmediato al órgano electoral local correspondiente para los efectos del párrafo anterior.
- 3.** Una vez recibida la solicitud formal por parte de la autoridad electoral local, la Unidad Técnica abrirá un cuadernillo, y una vez realizadas, en su caso, las diligencias que estime necesarias, lo remitirá de inmediato a la Comisión, con un proyecto de Acuerdo, para que ésta en un plazo no mayor de veinticuatro horas se pronuncie exclusivamente sobre la adopción o no de la medida cautelar solicitada.
- 4.** La solicitud de medidas cautelares deberá contener los siguientes requisitos:
 - I.** Identificación del promovente;
 - II.** Argumentos que acrediten su interés jurídico;
 - III.** Domicilio para oír y recibir notificaciones, y en su caso, un correo electrónico y número de fax;
 - IV.** Narración expresa y clara de los hechos en que basa su solicitud, manifestando la posible afectación a los valores y principios que rigen la materia electoral, y
 - V.** En su caso, las pruebas que acrediten la razón de su dicho.
- 5.** La solicitud de la autoridad electoral local, deberá contener una valoración de los contenidos de los materiales denunciados a la luz de la legislación local presuntamente violada, en términos del párrafo 2 del artículo 40 de este Reglamento. Valoración que no será vinculante.
- 6.** Una vez que la Comisión haya aprobado un Acuerdo respecto de la adopción o no de las medidas cautelares solicitadas, lo remitirá de inmediato a la Unidad Técnica, quien deberá notificarlo a las partes, así como a la autoridad electoral local y demás autoridades competentes, sin perjuicio de hacerlo del conocimiento de las partes a través de los medios más expeditos.
- 7.** Realizado lo anterior, el Secretario integrará todas las actuaciones al cuadernillo respectivo, mismo que remitirá en original a la autoridad electoral local, previa formación de una copia certificada para archivo.
- 8.** En Instituto podrá celebrar convenios de colaboración con los Órganos Públicos Locales, para garantizar la expedita atención de las solicitudes de medidas cautelares, y que las autoridades electorales locales cuenten con elementos suficientes para determinar su adopción.

Como se adelantó, Morena señala que debido a que el INE es la única autoridad que administra el tiempo de radio y televisión no puede tramitarse ningún procedimiento por medio de los OPLES, ni otorgarles facultades para denunciar en esa materia.

Asimismo refiere que el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE contraviene el artículo 17 párrafo segundo y 41 apartado D de la Constitución, al otorgar facultades a los OPLE en esa materia.

Por ello, la causa de pedir del partido apelante se centra en que debe revocarse el acto impugnado ante la falta de atribuciones de los OPLES para conocer sobre la materia de radio y televisión.

Con base en lo anterior, la *litis* consiste en determinar si los artículos 471 de la LGIPE y 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE son inconstitucionales, y si el INE tiene atribución para que en materia de radio y comunicación se coordine, mediante la celebración de convenios, para ejercer sus atribuciones en esa materia, cuando se trate de elecciones en las entidades federativas.

Decisión.

No le asiste la razón al impugnante.

Lo anterior porque, las atribuciones de los OPLES se encuentran reguladas en la LGIPE, y no contemplan las relacionadas en materia de radio y televisión, por lo que su única función como

SUP-RAP-785/2015

organismo estatal y más cercano a cualquier hecho que pueda motivar una posible infracción, es actuar como coadyuvante con el INE para garantizar la obligación constitucional con la que cuenta el INE sobre esa temática.

La reforma electoral federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, tuvo como objetivo que muchas de las facultades conferidas a los Estados en materia electoral se reservaran a la federación a través del INE, como lo es, la administración del tiempo de radio y televisión, por lo que le atañe -en ejercicio de una facultad exclusiva- que lo pueda hacer en coordinación con los OPLES, pues así se consigue el fin de la reforma político-electoral.

Dentro de las atribuciones de los OPLES, les corresponde aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos que establezca el INE, en términos del artículo 104 párrafo 1 inciso a) de la LGIPE⁶.

Máxime que el INE cuenta con la atribución de expedir lineamientos para optimizar y regular de manera clara sus facultades, así como celebrar convenios con los OPLES.

Lo anterior se justifica para que las quejas o denuncias presentadas y que soliciten la adopción de medidas cautelares en materia de radio y televisión, se tramiten de manera expedita

⁶ **Artículo 104.**

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

a) Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto;

para el caso que se actualice lo previsto en el artículo 463 de la LGIPE, que prevé que en caso de litispendencia, conexidad o cuando exista vinculación de dos o más expedientes de procedimientos porque existan varias quejas o denuncias contra un mismo denunciado, respecto a una misma conducta y provengan de una misma causa, se resuelva de manera integral.

Adicionalmente, es infundado lo alegado por el partido apelante, debido a que parte de la premisa implícita de que se le están otorgando facultades a los OPLES en materia de radio y televisión, exclusivas del INE, cuando lo único que acontece en el caso es que se está regulando el trámite para las quejas que involucren hechos a nivel estatal, y cada OPLE auxiliará en ello.

De todo lo anterior podemos concluir que el artículo 471 de la LGIPE, en una correcta interpretación, refuerza la facultad exclusiva del INE en materia de quejas relacionadas con radio y televisión, pues obliga a los OPLES a presentar la denuncia ante el INE para la debida sustanciación y conocimiento de la autoridad competente, es decir no lo deja a su arbitrio.

De manera que si dicha disposición la leemos junto con los lineamientos impugnados, y el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, da certeza al procedimiento para que el propio INE conozca de manera oportuna y eficaz de toda queja que incluye una solicitud de medidas cautelares en esa materia, pues, en los lineamientos se establecen términos perentorios y medios de comunicación electrónicos para que la

SUP-RAP-785/2015

tramitación se lleve a cabo de manera completa y oportuna, y así en un solo acto, el INE esté en aptitud de resolver de manera integral los asuntos sometidos a su consideración.

Así, respecto al artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, que se dice se faculta a los OPLES sobre medidas cautelares en materia de radio y televisión en asuntos locales, tampoco le asiste la razón al impugnante, porque claramente no se invaden atribuciones del INE, y tampoco puede considerarse que la sustanciación de cualquier queja o denuncia contradiga el principio de inmediatez, pues da claridad al procedimiento en el caso de que la autoridad local, encuentre posibles violaciones en materia de radio y televisión.

De tal forma, que podemos concluir que el INE en ejercicio de sus facultades cuenta con plenas atribuciones para regular y homologar los procedimientos que involucren quejas en materia de radio y televisión sin que con ello se vulnere su autonomía, o se piense que delega dichas atribuciones.

II. Violación al principio de inmediatez relacionado con el capítulo IV, apartado V “medidas cautelares en materia de radio y televisión” de los lineamientos impugnados.

En el acto combatido el Consejo General del INE expone las razones por las cuales se emiten los lineamientos, en el orden siguiente:

Que es una obligación del INE, garantizar, conforme al principio rector de legalidad, la correcta aplicación de la legislación electoral.

Que la Constitución mexicana y la legislación secundaria le permite ejercer en los Procesos Electorales Locales, las funciones constitucionalmente otorgadas en términos de los artículos 27, párrafo 2, y 30, párrafo 1, inciso e) de la LGIPE.

Que el INE puede coordinarse y concertar acciones comunes con los OPLES para el cumplimiento eficaz de las respectivas funciones electorales que habrán de desplegarse en el ámbito local.

Que en aras de avanzar y consolidar la coordinación institucional en las actividades a desarrollarse en los Procesos Electorales Locales, se emiten los Lineamientos.

Que los lineamientos tienen como objeto establecer las bases que deberán atenderse en la elaboración, tramitación, firma, implementación, ejecución y seguimiento de los instrumentos de coordinación y colaboración que suscriba el INE con los OPLES.

Que en razón de lo anterior, y para elevar la calidad y eficacia en la organización y operación de los comicios y optimizar los recursos humanos y materiales a disposición de ambas autoridades, bajo el estricto apego al marco constitucional y legal, se emiten los Lineamientos que establecen las bases

SUP-RAP-785/2015

mínimas para la coordinación y colaboración con los Organismos Públicos Locales Electorales para la Organización de los Procesos Electorales y de Mecanismos de Participación Ciudadana, con la finalidad de realizar acciones coordinadas con motivo del desarrollo de los comicios locales 2015-2016.

Ahora bien, el partido apelante se duele que los lineamientos combatidos contravienen el artículo 17 constitucional ya que no se proporciona una justicia pronta y expedita, porque se está violentando el principio de inmediatez.

Ello debido a que cuando el INE remite la queja o denuncia a los OPLES en materia de medidas cautelares respecto a radio y televisión, se obliga a los OPLES a informar si se ha presentado una queja o denuncia relacionada con la solicitud de medidas cautelares.

Que lo anterior, otorga facultades a los OPLES para atender quejas en materia de radio y televisión cuando es exclusiva del INE, por lo que no existe la necesidad de que se de vista a los OPLES.

Esta Sala Superior estima que dichos agravios son **infundados e inoperantes**.

Lo infundado de dichos agravios radica en que el Consejo General del INE tiene facultades para emitir los acuerdos generales que estime convenientes, suscribir instrumentos de coordinación con los OPLES, y por ende ejercer su atribución en

el trámite y resolución de solicitud de medidas cautelares en toda la República Mexicana.

Así también son inoperantes porque no combaten eficaz y frontalmente las razones en que se sustentó el Consejo General del INE al emitir el acto impugnado para ejercer sus atribuciones en materia de radio y televisión, puesto que no esgrimen agravio alguno en contra de la justificación, ni impugnan los fundamentos legales de la medida adoptada por dicho organismo central.

Lo anterior además porque, el partido apelante parte de la premisa inexacta de que el acto impugnado otorga atribuciones a los OPLES en materia de radio y televisión, cuando realmente se trata de un instrumento de coordinación que auxilia al INE en el cumplimiento de sus funciones.

De manera que lejos de afectar el artículo 17 constitucional, los lineamientos contribuyen a un ejercicio más eficaz y pleno, dado que se procura que el procedimiento a base con mayores elementos o bien que otros vinculados, de la misma competencia, se sumen para que se analicen de manera integral, lo que favorece la eficacia del juicio.

En efecto, el capítulo IV, apartado V, intitulado “Medidas cautelares en materia de radio y televisión”, hoy impugnado de inconstitucional, sólo regula el trámite de una queja o denuncia, competencia de la autoridad estatal con solicitud de medidas cautelares relacionadas con radio y televisión.

SUP-RAP-785/2015

Se dispone que en el término de veinticuatro horas siguientes de la recepción de la queja, por vía electrónica deberá remitirse la misma junto con la documentación atinente al organismo electoral local competente, y que a partir de ello los OPLES tendrán el mismo plazo para que por la misma vía informen al INE si se ha presentado queja o denuncia relacionada con la solicitud de medidas cautelares.

En el entendido que el trámite señalado debe atender al principio de certeza jurídica, pues el término de veinticuatro horas debe ser el límite máximo para diligenciar la solicitud, y de acuerdo a las circunstancias particulares de cada caso, la autoridad deberá atender la solicitud con prontitud, procurando no agotar el término señalado, sino de manera expedita hacer que el procedimiento se reduzca al mínimo, y se atienda con la celeridad que distingue las resoluciones vinculadas a medidas cautelares.

Lo anterior, a fin de hacer eficaz y eficiente la tramitación de esos asuntos y garantizar el derecho a la tutela judicial o de acceso efectivo a la impartición de justicia, en su vertiente de justicia completa y de manera rápida, el cual es aplicable a los procedimientos administrativos seguidos a manera de juicio.

Por tanto, tomando en consideración la naturaleza sumaria de las medidas cautelares, y en virtud que los bienes jurídicos que provisionalmente tutela, según el peligro en la demora en que se ubique el caso concreto, no necesariamente debe agotarse el

término establecido, para que con ello se brinde certeza sobre aquellas situaciones respecto de las que se debe pronunciar, evitando que el transcurso de los plazos, hasta su límite, pueda afectar la determinación final.

Todo lo cual pone de manifiesto que lo que se pretende es hacer más efectiva la atribución del INE en materia de medidas cautelares relacionadas con radio y televisión, pues obedece al principio de concentración para que en un solo acto pueda resolverse de manera integral, en el caso de que existan actuaciones o quejas relacionadas y recibidas en los diferentes ámbitos, tanto federal como local.

Por tanto, dichos lineamientos de ninguna manera contravienen el orden constitucional y legal, porque no se están delegando atribuciones exclusivas del INE, sino clarificando un procedimiento que eventualmente pueda presentarse en los hechos, lo que da certeza y seguridad jurídica en la actuación de cada autoridad en su ámbito de competencia.

En seguimiento a la Constitución Federal en su artículo 41, Apartado A, Apartado B y Apartado D, y Base V Apartado A, como se advirtió en el marco normativo, y en la LGIPE, se establece la facultad exclusiva del INE de administrar, como autoridad única, el tiempo de radio y televisión a nivel federal y estatal, y que mediante procedimientos expeditos investigará a las infracciones, concediendo en su caso, las medidas cautelares de conformidad con lo que disponga la ley, y para ello, la propia ley regula la relación entre el INE y los OPLES.

SUP-RAP-785/2015

De esta manera, por ministerio constitucional y legal, el INE, como máxima autoridad administrativa electoral en el país, además de interpretar y aplicar las normas de carácter electoral en el marco federal, en una función protectora de la regularidad constitucional y legal contenida en la reforma electoral de febrero de dos mil catorce, tiene a su favor facultades que le permiten no solamente establecer normas generales aplicables a las entidades federativas, sino también el ejercicio de facultades directas con el auxilio de los organismos locales.

En este sentido, contrario a lo que aduce el apelante, no se contraviene la Constitución, porque lo único que se hace con la emisión del acto impugnado es transparentar la actuación de las autoridades centrales del INE con facultades en materia de radio y televisión, para lo cual se auxiliará de los OPLES en lo conducente y atendiendo a cada caso en particular.

En las relatadas condiciones, esta Sala Superior estima que no asiste la razón a los actores, toda vez que el Consejo General del INE conserva su facultad formal y material para ejercerla en materia de radio y televisión, y por ende establecer las reglas y lineamientos para su ejecución, en coordinación con los organismos públicos electorales locales.

Por ello, se establecen requisitos mínimos y homologados para la tramitación de quejas y denuncias en materia de radio y televisión que involucren cuestiones a nivel estatal.

En consecuencia, se procede a confirmar el acto impugnado.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirman** los lineamientos impugnados por las razones expuestas en el considerando cuarto.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

SUP-RAP-785/2015

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO