

# **El JUICIO SANCIONADOR ELECTORAL: La migración jurisdiccional del Procedimiento Especial Sancionador en México.**

**Reynaldo Galicia Valdés\***

Instituto Electoral del Estado de México (IEEM)

**SUMARIO:** Introducción. I. Evolución del Sistema Electoral Mexicano. II. Génesis del Procedimiento Especial Abreviado. III. El nuevo Procedimiento Especial Sancionador. IV. El Juicio Sancionador Electoral. V. Fuentes Consultadas.

## **INTRODUCCIÓN.**

La cultura política y el sentido común contienen la idea de democracia constitucional, articulada en la dimensión sustancial de los derechos de libertad, los derechos sociales y la dimensión formal de los derechos políticos.

En este entendido, el Estado Mexicano concebido en la idea del Estado constitucional democrático, se ha caracterizado por conceder a la constitución -acuerdo democrático sobre lo no decidible (las prohibiciones correlativas a los derechos de libertad y las obligaciones correlativas a los derechos sociales)- el carácter de base y fundamento de toda la estructura jurídica que impera en nuestro país, así como la naturaleza de documento sustancial cuya aplicación debe vigilarse y salvaguardarse.

Lo anterior se ha traducido en un fortalecimiento de sus instituciones en un contexto de pluralidad y respeto a todas las ideologías políticas y sociales, con la finalidad de que esas instituciones salvaguarden los contenidos constitucionales, así como la propia pluralidad en un ambiente de paz social.

Es por ello que, las autoridades electorales, llámese Instituto Nacional Electoral (INE), y/o Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), están obligados a ser instituciones sólidas y garantes de la salvaguarda de la Constitución Política de los Estados

---

\* Abogado, Especialista en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana Puebla; y candidato a Doctor en Derecho Judicial por la Escuela Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México; actualmente laboro en la Dirección Jurídico Consultiva del Instituto Electoral del Estado de México. Correos electrónicos: reynaldo.galicia@ieem.org.mx y rey.galicia.v@gmail.com

Unidos Mexicanos (CPEUM), respecto de los actos y resoluciones emitidos por ellas mismas o por los diferentes actores políticos.

Al respecto, debo señalar que esa obligación se ha ido fortaleciendo a lo largo de las diversas reformas que ha sufrido el texto constitucional, de manera general y del Tribunal en lo particular, dadas las incesantes condiciones fácticas y políticas que se han presentado en la historia reciente del México Democrático, lo que ha provocado cambios estructurales, ideológicos, culturales y sociales.

En función de lo anterior, el presente ensayo se constituye por cuatro apartados fundamentales. El primero de ellos, versa sobre la incesante evolución y fortalecimiento que ha tenido la materia electoral, durante las últimas tres o cuatro décadas, a través de las respectivas reformas constitucionales y legales; por lo que se podría decir que, el proceso de transición a la democracia mexicana partió de una instauración y, posterior consolidación de las instituciones electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales; para en un segundo momento, implementar reformas que atendieran cuestiones específicas del sistema electoral, como lo son la competencia, el financiamiento, la fiscalización, candidaturas independientes, el acceso a medios, paridad en la contienda, modelo de comunicación política y otros temas más.

Por su parte, el segundo de los apartados se enfoca al estudio de las razones y motivos que dieron origen al Procedimiento Especial Abreviado, como antecedente inmediato, y que de manera ex profesa se enfocó en atender una situación en concreto, es por ello que el TEPJF, por medio de diversas sentencias, delineo directrices que la autoridad administrativa electoral debía observar a efecto de no afectar la esfera de derechos políticos de los actores; cuestión que, a la postre daría lugar al actual Procedimiento Especial Sancionador (PES).

El cual es objeto de análisis en el tercer apartado, en razón de que a partir de la modificación constitucional y legal de 2007 y 2008, surge formalmente en el ámbito electoral nacional, teniendo, posteriormente, un incipiente desarrollo operativo y funcional, dado el contexto político y de las estrategias de campañas electorales de 2012, lo que culminó con la última reforma constitucional en materia electoral, que tuvo verificativo en 2014 y que perfiló mejoras sustanciales en dicha figura.

Partiendo de ello, el cuarto apartado pretende describir la propuesta de fondo, en la que se pugna por una reestructuración integral de la figura, robusteciendo su objeto y fin, al reconocerlo constitucionalmente como un medio de control constitucional en materia electoral.

Lo anterior es así, dadas las características de las etapas procesales que lo conforman, de las autoridades que conocen y resuelven sobre las infracciones cometidas y de que, en el fondo, se las circunstancias imperantes han orillado a la autoridad jurisdiccional para atender y resolver sobre verdaderos derechos fundamentales de los individuos, como lo pueden ser el derecho a la dignidad, a la honra, a la información, a la libertad de expresión, al derecho superior del niño, a la protección de datos personales, a la tutela judicial etc.

## **I. Evolución del Sistema Electoral Mexicano.**

El derecho como un producto social, se encuentra íntimamente vinculado a la persona humana perteneciente a un grupo de individuos que, organizados determinan libremente las reglas o normas que deberán regir al interior del mismo; por lo que es sujeto a innumerables modificaciones y transformaciones con el paso del tiempo o las circunstancias fácticas imperantes.

En otras palabras, la evolución de éste se debe indefectiblemente a la propia transformación que ha tenido la sociedad a la que se pertenece, aunado al hecho de que, a través de las reformas electorales se ha procurado garantizar, de alguna manera, que los procesos electorales sean cada vez más equitativos, transparentes y que generen certidumbre a la ciudadanía.

En función de lo anterior, el Sistema Jurídico Mexicano ha sufrido, por medio de las diferentes reformas electorales, un sinnúmero de modificaciones que implican cambios de gran envergadura, partiendo desde su base constitucional hasta la legal y reglamentaria.

En este sentido, el Sistema Electoral Mexicano no escapa de este constante cambio y progreso normativo, tan es así que se ha venido robusteciendo de manera paulatina dadas las diferentes

condiciones y exigencias imperantes en cada uno de los procesos electorales que han tenido verificativo en el México Contemporáneo, cuestión que ha permitido crear mecanismos de control electoral, consolidar las instituciones, y ejercer libre y plenamente los derechos de los ciudadanos, lo que ha abonado a la especialización de la materia, dada la complejidad de los procesos electorales.

Al respecto, cabe recordar algunas de las reformas que marcaron el rumbo actual de nuestro sistema electoral, entre ellas la reforma de 1977, en la que se establecieron, por un lado, las bases generales de los partidos políticos; reconociéndose a éstos como entes de interés público cuya principal actividad era la de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contando con el acceso permanente a los medios de comunicación; de igual manera, se introdujo el sistema electoral mixto (jurisdiccional y político), en el que se fijó la demarcación territorial nacional en 300 Distritos uninominales para el caso del principio de Mayoría Relativa y, de 100 plurinominales para el de Representación Proporcional; asimismo, se elevó a rango constitucional el sistema de calificación de elecciones, facultando a la SCJN para conocer y resolver el Recurso de Reclamación en contra de resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, sin efectos vinculantes. (Arreola. 2008:31)

Posteriormente, con las reformas constitucionales y legales de 1986 y 1987, se aumentó el número de Diputados por Representación Proporcional a 200, constituyéndose 5 circunscripciones plurinominales en el territorio nacional; se creó un órgano jurisdiccional encargado de resolver los litigios generados en las elecciones llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (TRICOEL) (Coello. 2015a: 27), siendo éste un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para conocer y resolver de los medios de impugnación creados para garantizar que los actos de las autoridades electorales se ajustaran a la CPEUM, a saber, el recurso de revocación, revisión, apelación, así como el de queja; dando lugar también a la reglamentación, jerarquización y ordenamiento de las fases del proceso electoral, incluyendo la etapa probatoria.

Derivado de las elecciones de 1988, y dada la inconformidad y encono social y político que se vivió en ese momento por el sistema de organización y de justicia electoral, en 1990 se presenta una de las reformas electorales más importantes y trascendentes para el país; a través

de ella se busca apuntalar y robustecer las instituciones electorales, creándose el Instituto Federal Electoral (IFE) y modificando la denominación del órgano jurisdiccional a Tribunal Federal Electoral (TRIFE), dotándosele de autonomía y reconociéndosele el carácter de autoridad jurisdiccional en materia electoral; se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual reguló lo referente a las nulidades y al sistema de medios de impugnación en materia electoral, así como a las sanciones administrativas. Por otro lado, se crea el Padrón Electoral, la Lista Nominal de Electores. Cabe destacar que, aún la calificación de las elecciones correspondía a un órgano político.

Ya en el año de 1993, con la eliminación de los Colegios Electorales, la calificación de las elecciones pasó a manos del IFE y del TRIFE, facultando a éste último para revisar y resolver sobre la declaración de validez de las elecciones en cada proceso electoral (Diputados y Senadores); por otro lado, el COFIPE, facultó a los presidentes de las Salas del TRIFE para realizar diligencias de perfeccionamiento o desahogo probatorio; y se presentaron las primeras regulaciones sobre el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos.

A la postre, la reforma de 1994, dio un giro radical y, la clase política nacional le apostó a la participación activa de la ciudadanía en la organización de las elecciones, al ciudadanizar a las autoridades electorales administrativas tanto en el Consejo General del IFE, como al momento de integrar Mesas Directivas de Casilla (MDC); dando lugar a la implementación de ciertas medidas de seguridad y certeza en los procesos electorales, como lo fue la doble insaculación para integrar MDC, boletas con talones foliados, urnas transparentes, acreditación de observadores electorales y visitantes extranjeros.

En materia Jurisdiccional, con la reforma de 1996, se consolidó la judicialización de las elecciones, incorporándose el TRIFE al Poder Judicial de la Federación, teniendo éste el carácter de órgano máximo y especializado de la materia, únicamente exceptuado para conocer de las Acciones de Inconstitucionalidad que se reservaron de manera exclusiva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se cambió de denominación de TRIFE a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), reorganizándose estructuralmente por una Sala Superior y cinco Salas Regionales de carácter temporal para cada proceso electoral; Se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) donde se incluyeron los mecanismos para proteger la constitucionalidad y

legalidad de la función electoral, a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), del Juicio de Revisión Constitucional (JRC), ambos de reciente creación. Así mismo, se privilegió el financiamiento público respecto del privado y se implementó un mecanismo para repartir de forma igualitaria los tiempos en Radio y TV y el monitoreo de promocionales.

Hasta ese momento, la evolución del sistema electoral mexicano parecía funcionar correctamente, hasta que las condiciones fácticas imperantes exigieron de alguna manera que, en el año 2002, se propusieran mejoras respecto de las condiciones de equidad de género en la contienda electoral; así como también que en el 2003, se introdujeran ciertos requisitos para solicitar el registro ante la autoridad electoral como Partido Político, como el constituirse previamente como Agrupación Política Nacional; y que en 2005, se implementara el Voto de los Mexicanos en el Extranjero para la Elección de Presidente de la Republica.

Es así como con la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008, el IFE concentra la administración de los tiempos oficiales para la difusión de campañas institucionales de autoridades electorales, así como las de las prerrogativas de los Partidos Políticos; se implementa el Procedimiento Sancionador Electoral; se crea la Contraloría General para el IFE y la Unidad Especializada para la Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos; se confirma que el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del PJF, al cual se le autoriza constitucionalmente para inaplicar normas secundarias; la Sala Superior funciona como órgano revisor y de control de la constitucionalidad de las demás salas, las cuales se convierten en permanentes, con lo cual se amplía su competencia y jurisdicción; se establece la facultad de atracción de Sala Superior en determinados asuntos a efecto de evitar contradicciones o conflictos entre las salas y la Superior.

Finalmente, con la reforma de 2014, el IFE se transforma en INE; el cual entre sus funciones tenía la de nombrar a los demás Consejeros de los OPLES; se inserta la reelección de Senadores y Diputados; se implementa el Gobierno de Coalición; se aumenta a 3% el porcentaje mínimo de votos para conservar el registro de un partido político; se fija un 3% de la Votación Total Emitida para tener derecho a Representación Proporcional; se introduce la figura de las Candidaturas Independientes; así como también, se introducen nuevas

causales de nulidad de la elección; se garantiza constitucionalmente la paridad de género en candidaturas de todos los niveles; se podrá ejercer el derecho de votar en el extranjero para las elecciones de Presidente, Gobernadores y Jefe de Gobierno del DF, por medio del voto personal en consulados y embajadas; se crea la Ley General de Partidos políticos (LGPP), Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE); se modifica la Ley General del sistema de Medios de Impugnaciones en Materia Electoral (LGSMIME), la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De lo anterior, se puede advertir claramente el constante cambio y transformación que la materia electoral ha tenido con el paso del tiempo, por lo que se podría decir que cada reforma electoral marca un antes y después en la propia historia del país, dado que la modificación e incorporación de figuras jurídicas abonan al perfeccionamiento constante y paulatino del Sistema Electoral Nacional.

## **II. Génesis del Procedimiento Especial Abreviado.**

Esto es así dado que, al versar sobre actualización de sanciones administrativas, es necesario que el propio Estado tenga la facultad de imponer sanciones; por lo que, el Derecho Administrativo Sancionador se constituye como la base de estudio de la potestad sancionadora de la rama administrativa del Estado. (Alanís, 2015:23)

En este entendido, la potestad sancionadora del Estado consiste en la posibilidad de imponer sanciones tanto a particulares como a los propios funcionarios que infrinjan las disposiciones legales previamente establecidas.

La potestad sancionadora en materia electoral en nuestro país se remonta a 1918, con la Ley para la Elección de Poderes Federales, en donde se establecía, entre otras cosas que, las infracciones que no estuviesen penadas por disposición prevista en esa normatividad se sujetarían a las normas del Código Penal del Distrito Federal. (Madrazo, 2011:11)

Así pasaron infinidad de ordenamientos hasta que, con la reforma de 1996, se le confirió competencia al IFE para tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos e imponer las sanciones correspondientes a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales y a los observadores electorales.

Como bien fue advertido en la relatoría cronológica que antecede, dicho procedimiento fue una aportación novedosa, casuística y un tanto circunstancial para el momento en que se presentó, puesto que, a diferencia de los demás medios de impugnación de la materia<sup>1</sup>, ésta figura posee una esencia eminentemente de corte jurisdiccional, dado que fue implementada como un producto del quehacer judicial a través de las resoluciones emitidas por el TEPJF, por medio de la vía interpretativa.

Cuestión que se suscitó en el marco del proceso electoral federal 2005-2006, donde se presentaron, por parte de los diferentes institutos políticos y coaliciones participantes, diversas estrategias de campaña en las que se incluyeron expresiones denigrantes y calumniosas.

Concretamente, uno de los promocionales difundidos por la coalición “Alianza por México”, conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM), en donde se hacía referencia al entonces candidato presidencial de la Coalición “Por el bien de Todos”, integrada por los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia; fue objeto de la solicitud planteada por ésta última al Máximo Órgano de Dirección del IFE, a efecto de que fuera ordenado su retiro en virtud de que, su objeto principal era denostar, desacreditar y descalificar a su candidato y la regularidad del proceso electoral; sin embargo, el Consejo General del IFE negó la solicitud, argumentando la falta de competencia y atribuciones legales para atender favorablemente con dicho planteamiento partidista.

Ante lo cual, se procedió a impugnar el acuerdo señalado, así como el procedimiento sancionador electoral, establecido en el artículo 270 del entonces Código Federal de

---

<sup>1</sup> Que han sido creados e implementados en el sistema jurídico mexicano por medio del imperativo constitucional y Legal.



Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), vía Recurso de Apelación ante la Sala Superior del TEPJF.

En función de lo anterior, la autoridad jurisdiccional federal, en el momento procesal oportuno, resolvió el expediente número SUP-RAP-17/2006, en el que sustancialmente determinó, entre otras cosas, que el órgano administrativo electoral debía implementar un procedimiento que privilegiara la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades y restaurar el derecho político-electoral violado, garantizando el normal desarrollo del proceso electoral; lo cual se debía hacer por medio de un procedimiento distinto, aunque similar, al procedimiento sancionador previsto en el COFIPE, y que, debía tener, por lo menos, dos características indefectiblemente: el ser expedito y que se respetaran las formalidades esenciales del procedimiento.

Destacándose, por un lado que, el IFE contaba con facultades para conocer y resolver la cuestión planteada y que el procedimiento sancionador previsto en el artículo 270 del COFIPE no era el adecuado para tratar el asunto impugnado (Alanís, 2015:13); así como también se hizo patente la necesidad de implementar un procedimiento legal específico que no se agote con la imposición de las sanciones, si no que privilegie la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades y pueda restaurarse el orden jurídico electoral violado.

Delineando ciertos requisitos específicos que se erigían como mínimos legales a los que se tenía que ajustar el actuar de la autoridad administrativa electoral por cuanto hacía a éste nuevo procedimiento.

En este entendido, a partir de la sentencia SUP-RAP-17/2006, se decidió la necesidad de contar con un procedimiento expedito seguido en forma de juicio, a través del cual se pudieran conocer las conductas que, en su momento, pusieran en riesgo el desarrollo del proceso electoral y, a su vez, se resolviera respecto de la procedencia o no de la suspensión de la difusión de propaganda con contenido denigratorio o calumnioso. Por lo que, en un primer momento, se podría decir que, surge el proceso especial abreviado ante el IFE como un precedente inmediato.

Para que posteriormente, dicho criterio, fuera complementado y fortalecido con dos resoluciones más, a saber, la SUP-RAP-031/2006 y la SUP-RAP-034/2006; mismas que consolidaron el naciente procedimiento especial abreviado, (Madrazo, 2011:10) que a la postre se transformaría en el actual PES.

Emitiéndose con ello, un criterio jurisprudencial, en el que se precisó que la falta de regulación expresa de un procedimiento sumario preventivo no era obstáculo para que la autoridad electoral lo pudiera instaurar oficiosamente, pues la función de ésta se encuentra compelida a privilegiar los principios rectores del orden constitucional.<sup>2</sup>

Consecuentemente, el IFE tuvo que crear un procedimiento *ex profeso* que atendiera la situación en concreto y que, observara las directrices legales impuestas en la resolución de mérito, con la finalidad de que conociera de éste tipo de infracciones y se pronunciara sobre la suspensión de la difusión de la propaganda denigrante.

Partiendo de ello, el constituyente federal inserta dicho criterio en la reforma constitucional y legal de 2007-2008, modificando el COFIPE y adicionando en el Libro Séptimo, diversos procedimientos administrativos, entre ellos los que se encontraba la instauración del PES, para los actos producidos dentro de los procesos electorales, cuya finalidad era determinar de manera expedita la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral cuando se contravinieran normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos; cuando se violaran disposiciones constitucionales referentes a medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos; cuando se constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, y por irregularidades e incumplimientos sobre las prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión.

Con lo que, se hace patente la prohibición legal respecto de la utilización de propaganda negra, con la intención de evitar que se volviera a presentar en los procesos electorales venideros y obligaba a los partidos a elaborar campañas positivas. (Gilas, 2016:20)

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 12/2007 de rubro: PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO.

Por su parte, Marco Antonio Zavala Arredondo ha considerado este procedimiento como una figura que, al igual que otras, ha surgido de criterios interpretativos del TEPJF, las cuales, al haber adquirido fuerza y reiteración en las decisiones colegiadas, fueron recogidas por el legislador en reformas posteriores. En este sentido, son los propios fallos jurisdiccionales los que han permitido a la jurisprudencia tener una función integradora de la norma para llenar lagunas normativas, como si fuera un sistema corrector del orden legal. (Zavala, 2011:373)

Con base en lo anterior, es posible afirmar que, la trascendencia e impacto que tuvo el criterio jurisdiccional reseñado en las resoluciones del TEPJF fue de tal magnitud que, motivó a la creación de un nuevo procedimiento administrativo en materia electoral y de paso la respectiva modificación constitucional y legal, con lo que se rompieron paradigmas y se maximizó la esfera competencial de la jurisdicción constitucional electoral en nuestro país, pues el órgano especializado y máxima autoridad en la materia está en posibilidades de ejercer la defensa plena de los derechos fundamentales (concretamente de los político-electorales).

Lo anterior, reviste especial importancia pues permite cumplir con la obligación, también de índole constitucional, de una justicia electoral completa, pronta e imparcial.

### **III. El nuevo Procedimiento Especial Sancionador.**

Podría decirse que el PES, sin haberse reconocido como tal, es el último o el más reciente de los medios de impugnación en materia electoral en México.

Si bien éste ya se encontraba previsto en una ley secundaria hasta antes de la última reforma, como un procedimiento administrativo en general, lo cierto es que al ser ejecutado se tornaba un tanto lento y únicamente servía para amonestar o multar a los infractores que directamente eran responsables de la comisión de la infracción.

Ya con la entrada en vigor de la reforma constitucional y legal de 2014, se establece como un nuevo mecanismo de tutela judicial único en la materia electoral, en virtud de que se centró en la regulación de conductas cometidas por parte de los candidatos, precandidatos,

partidos políticos y de los ciudadanos en general, dados los argumentos calumniosos, descalificativos y a la inobservancia de la normatividad de la materia; cuestión que, de suyo abonó aún más a la judicialización de la materia, sometiendo al arbitrio de los jueces electorales los conflictos que se presentaran dentro del proceso electoral.

Al margen de lo anterior, es de destacar que, con la simple intervención de un órgano jurisdiccional se genera mayor certeza de los actos, así como se procura privilegiar la equidad en la contienda electoral, sin que se cometan violaciones que atenten contra las reglas del juego democrático, y que la propia autoridad electoral nacional cuente con herramientas eficaces para hacer valer la ley y sancionar a quienes transgredan el nuevo modelo de comunicación política.

Con lo que, el sistema electoral mexicano abandonó el modelo estadounidense de comunicación política, basado en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación que intente limitar la libertad de expresión; para transitar al sistema europeo, sustentado en la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión. (Hernández. 2016:94)

Todo ello, como consecuencia del constante abuso y la transgresión de las reglas de comunicación política implementadas para el proceso electoral del año 2012; por lo que surgió la necesidad de establecer vías punitivas eficaces y, generar mayores medidas de seguridad a efecto de no afectar la equidad en la contienda electoral.

Así las cosas, se tiene que, la naturaleza del PES se enfoca concretamente en conocer los conflictos que se presentan por la comisión de infracciones en la normatividad electoral, dentro de un proceso electoral en curso y, una vez detectadas, resolver lo que en derecho corresponda para estar en la aptitud de emitir y, en su caso, ejecutar la sanción respectiva.

Que, para llevarse a cabo era necesario que el Estado tuviese la facultad para imponer sanciones, por lo que, se acudió de manera auxiliar al régimen sancionador electoral que, al formar parte del Derecho Administrativo Sancionador, se encuentra indefectiblemente vinculado a la potestad sancionadora del Estado, misma que en ejercicio del *ius puniendi*, le

corresponde imponer sanciones en caso de que se violente la normativa electoral correspondiente.

Lo anterior, con independencia de que el *ius puniendi* del estado se enfoque tanto a la materia penal como a la administrativa, puesto que a pesar de que ambos comparten una sustancia en común, son ámbitos distintos y no existe ninguna relación de jerarquía o subordinación entre ellos. (Gómez, 2018:630)

De ahí que, el diseño procedimental del PES haya tenido, en sus inicios, como punto de partida al procedimiento ordinario sancionador, perfeccionándose claro ésta, por cuanto hace a los plazos y a la posibilidad de sancionar conductas que podrían, en su caso, afectar irreparablemente el desarrollo del proceso electoral correspondiente. De tal manera que los principios que han inspirado al procedimiento han sido adaptados para ser funcionales dentro de la facultad administrativa sancionadora del Estado, tan es así que, el TEPJF estableció mediante criterio en la tesis aislada XLV/2002<sup>3</sup>, que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le eran aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador dado el carácter preventivo de éste y como una manifestación del *ius puniendi*; lo cual implicaba que se debían extraer los principios penales y adecuarlos en lo que fuese útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas en materia electoral.

Así las cosas, dicho procedimiento se enfoca específicamente en conocer de aquellas conductas que se estiman irregulares y que son cometidas por todos aquellos sujetos que, de alguna manera, interfieren en el modelo de comunicación política diseñado en 2007, para lo cual podrá imponer, cuando sea procedente, sanciones que van desde la amonestación pública hasta la pérdida de registro de algún partido político o candidato y, en virtud de la reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2014, sancionará también con la interrupción de la transmisión de la propaganda de los partidos políticos en radio y televisión en los tiempos del Estado<sup>4</sup> (Alanís. 2015:12) y con la eventual nulidad de la elección por la contratación indebida de tiempos en radio y TV.

---

<sup>3</sup> Rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDIDESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

<sup>4</sup> Artículo 456, párrafo 1, inciso a, fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE)

Destacando en todo momento la brevedad en su tramitación, así como el carácter preventivo del mismo, puesto que, mediante la interposición de éste medio se pretende evitar un daño irreparable que afecte de manera sustancial dentro del proceso electoral.

La brevedad se debió prácticamente a que los tiempos del trámite y sustanciación en cada una de las etapas que conforma el procedimiento se fijaron legalmente muy acotados, cuestión que obedece a que cuando se presenta un acto que es denunciado éste debe necesariamente ser resuelto oportunamente a efecto de que no se perpetúe el supuesto o acto que vulnera las reglas constitucionales y legales de comunicación política.

Por su parte, el carácter preventivo o precautorio se desprende, como ya se mencionó, de la intención de evitar un daño mayor respecto de la comisión de ciertas conductas que resultan ser transgresoras de la ley electoral, a efecto de no generar daños irreparables en el proceso y durante el tiempo que dure la contienda electoral, lo que se lograría a través de la adopción de medidas tendentes a procurar la cesación o paralización de los actos que se estiman violatorios de derechos.

Medidas tales que, se constituyen como cautelares y que forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, valga la redundancia, dada la eminente afectación a principios rectores de la materia electoral, las cuales subsisten hasta en tanto no se emita la resolución de fondo de la controversia del asunto o hecho denunciado.

Aunado a lo anterior, el PES es un procedimiento sancionatorio en virtud de que la autoridad se encarga de aplicar la situación de poder genérico, no determinada *a priori*, que habilita a su titular a imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o del estado material de las cosas existentes (Alanís. 2015:33)

Atento a ello, dicha facultad sancionatoria tiene como finalidad inmediata la de poder inhibir futuros actos o infracciones que pudiese cometer nuevamente el infractor o cualquier candidato, precandidato, partido o ciudadano en general, y que ésta vulnere o transgreda algún precepto constitucional o legal en el marco del modelo de comunicación política, y/o afecte la esfera de derechos políticos en toda contienda electoral.

Cuestión que, a su vez, se encuentra estrechamente relacionada a la propia finalidad del Derecho Sancionador Electoral, puesto que con ello se cumple con la función preventiva, correctiva y punitiva. (Gómez. 2018:647)

En otro orden de ideas, y no por ello menos importantes mencionare brevemente los principios que genéricamente le son aplicables al PES, entre los que se encuentran el **dispositivo** que, implica una actuación directa de las partes que intervienen en el procedimiento, en razón de que, resulta ser determinante desde la presentación de la queja hasta el momento en que éstas deben aportar las probanzas respectivas; por lo que el ejercicio participativo que juegan resulta ser de vital importancia para la puesta en marcha de dicho medio.

El **principio de exhaustividad** se encuentra determinado a partir del imperativo legal impuesto a las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, para estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, pues sólo así se asegurará la certeza jurídica de sus resoluciones, con lo cual se evita que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación.<sup>5</sup>

Por su parte, el **principio de celeridad** en la tramitación y resolución del procedimiento se instituye como la principal característica del mismo, pues al sujetarse a plazos breves en cada etapa se cumple con el mandato constitucional establecido en el artículo 17 de la CPEUM, referente a la impartición de una justicia pronta y expedita, sin que ello sea óbice para contar con un procedimiento jurisdiccional que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y que se evite demora en su resolución.

Ahora bien, tomando como base lo reseñado y retomando los parámetros establecidos en la última reforma electoral resulta conveniente establecer el marco constitucional y legal en el que se fundamenta la figura jurídico-electoral en estudio.

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 43/2002, de rubro: PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.

Así las cosas, la competencia constitucional y legal de éste tipo de procedimientos se funda en los artículos 41, segundo párrafo, Base III, apartados C) y D), 99, párrafo cuarto, fracción IX de la CPEUM; 186, fracción III, 195, último párrafo de la LOPJF; y 470, inciso b) y 471, párrafos 1 y 2 de la LGIPE.

Mismos que, no son limitativos ni restrictivos, dada la multiplicidad temática desarrollada desde su implementación en el contexto electoral mexicano, la cual se complementa con los diferentes criterios jurisprudenciales sentados por la propia Sala Especializada y por la Superior del TEPJF, que dan sustento a la procedencia específica.

#### **IV. El nacimiento del Juicio Sancionador Electoral**

Como ya se mencionó en el primer apartado, el avance y transformación del derecho, así como de la materia electoral se encuentra íntimamente relacionado con la evolución y progreso que la propia sociedad vive en una época determinada; por lo que el cambio de paradigma en la materia que nos ocupa es inminente y consecuente, a la vez, por lo que la incorporación de nuevas figuras en el entorno electoral nacional sitúa en una nueva dimensión de los alcances y estructura que el derecho procesal electoral debe afrontar.

Al respecto, cobra relevancia la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, misma que implicó una reingeniería del marco constitucional nacional, modificando de manera estructural y sustancial la función de todas las autoridades, incluidas las electorales. Bajo esta lógica, dichos entes deben adaptarse y regir su actuación bajo el esquema de un nuevo paradigma de derecho constitucional, partiendo de la observancia irrestricta del derecho internacional y tomando al Bloque de derechos humanos como eje rector de su función.

De lo anterior, se puede afirmar que, en lo subsecuente, las funciones y atribuciones de las autoridades electorales, ya sea del ámbito administrativo como jurisdiccional, deberán invariablemente ajustarse al control de constitucionalidad en materia electoral, el cual indefectiblemente tendrá impacto directo en el ejercicio de su actuación.



Máxime que, la tendencia jurisprudencial que, ha manejado y planteado, vía interpretación, la Sala Superior del TEPJF, en los últimos años a través de sus sentencias, evidencia la tendencia de maximizar Derechos Humanos, potencializando su protección y previendo escenarios que, pudiesen afectar de manera importante el goce y ejercicio de los mismos, sin pasar por alto las restricciones que, en su caso, podrían imponerse a efecto de no vulnerar los derechos de terceros.

En este sentido, la generación de las tesis y criterios jurisprudencias cobran vital importancia en este proceso de visibilización de derechos fundamentales puesto que, sientan precedentes imprescindibles y de observancia obligatoria para la protección de los derechos humanos y que, tienen impacto directo en el desarrollo y paz social del país.

Es por ello que, la reforma de 2014, significó un cambio importante en las reglas de implementación de los comicios en México, no sólo porque se abandonó el sistema federal de la organización de las elecciones para adoptar un modelo nacional, sino porque se robustecieron los mecanismos de control constitucional del modelo de comunicación política. (Hernández. 2016:97)

Cuestión que, trajo consigo el estudio y análisis de derechos fundamentales que no se encontraban dentro del catálogo de supuestos de procedencia del PES, sin embargo, atendiendo al bloque de constitucionalidad, inserto en el artículo 1° de la CPEUM, y en ejercicio de una interpretación conforme, las autoridades de los estados deberán verificar y determinar, en un primer momento, si la norma nacional o la internacional le depara un mayor beneficio al ciudadano, procurando siempre la protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

De ahí que, sea sujeto de análisis el PES, puesto que, si bien fue ideado para ser un instrumento jurídico que, pudiera detener y reparar los daños que, en su momento, se pudieran ocasionar por la transgresión al modelo de comunicación política, cierto es que, hoy en día, la dinámica política y social que se presenta en el marco de todo proceso electoral, específicamente durante el periodo de campañas electorales y precampañas, ha transitado a una fase en la que los órganos jurisdiccionales, y de manera concreta la Sala Especializada,

estudian y resuelven los asuntos sujetos a su jurisdicción con base en la vulneración de derechos fundamentales.

Cuestión que, se ve robustecida por el hecho de que, los derechos fundamentales requieren del correspondiente cause jurisdiccional si han de ser efectivamente protegidos y, si sus violaciones han de ser sancionadas y eliminadas. (Madrado, 2011:46)

Por lo que, el PES actual y materialmente, se dimensiona como una vía de control constitucional y convencional de los derechos humanos, en virtud de que, no solo sanciona al responsable y suspende el acto ilícito a través de medidas cautelares, sino que además prevé la reparación del daño y potencializa derechos inherentes a la persona humana.

Cosa que, de facto la Sala Especializada ha procurado, y que se aprecia en dos vertientes: la primera en relación a la tutela del debido proceso legal, salvaguardando los derechos humanos de acceso a la justicia, a la defensa, tutela judicial efectiva, debido proceso, garantía de audiencia y del principio de legalidad; así como respecto del pronunciamiento de fondo de los asuntos, por tratarse muchas veces sobre inviolabilidad de comunicaciones, interés superior del menor, derechos de personas con discapacidad, derecho a la honra, a la imagen, a la libertad de expresión, a la información, libre participación política. (Gómez. 2018:639)

Así como del estudio, análisis, reconocimiento y defensa judicial de la protección de datos personales (Murayama, 2010:13); cuya importancia cada vez es mayor dado el flujo constante de datos que se utilizan por medio de los medios electrónicos a través de los cuales muchos ciudadanos ejercen su derecho humano a la información; aunado al hecho de que también los entes públicos y privados, muchas veces al ejercer sus funciones y fines, hacen uso de los mismos.

Sin pasar por alto que, a través del PES, se garantiza la calidad y autenticidad del sistema de comunicación político, lo que evidencia el compromiso del Estado Mexicano con la democracia constitucional a través de la implementación de mecanismos eficaces que salvaguardan las reglas del juego político.

Es por ello que, se afirma que es necesario abandonar la denominación de “especial”<sup>6</sup>, para con ello robustecerse a tal grado, de **poder consolidarse como un verdadero Juicio Sancionador Electoral**, enmarcado dentro del propio Derecho Procesal Electoral, y que se migre de una naturaleza mixta (administrativa en su instrucción y jurisdiccional al resolverse) a una netamente jurisdiccional en su totalidad.

Cuestión que trastocaría también con el carácter dispositivo puesto que protección constitucional de un derecho humano se tornaría más al tipo inquisitivo, donde la autoridad judicial sería la encargada de allegarse de probanzas necesarias con la intención de corroborar efectivamente la transgresión o no de las disposiciones constitucionales y legales aducidas.

Otro aspecto a destacar sería el conocimiento y competencia de manera exclusiva del órgano jurisdiccional, de las medidas precautorias o cautelares, lo que abonaría en gran medida a la uniformidad y congruencia respecto a las decisiones tomadas, con la firme intención de perfeccionar la función sancionadora en materia electoral y evitar un sinnúmero de problemas procedimentales.

En función de lo anterior, lo más oportuno sería que, la autoridad jurisdiccional que emitiera la sentencia, también se deba pronunciar sobre las medidas cautelares solicitadas en los escritos iniciales; en caso contrario, se pudiera advertir cierta deficiencia procesal que pudiese traducirse en la falta de certidumbre legal, puesto que durante la tramitación de dicho procedimiento intervienen dos autoridades electorales de naturaleza distinta, como lo son el INE al momento de integrar, sustanciar y pronunciarse sobre medidas cautelares, y en un segundo momento, la Sala Especializada del TEPJF, al resolver la cuestión de fondo del asunto, lo que en muchas ocasiones genera divergencia de criterios.

Otro punto o motivo que podría abonar a la migración jurisdiccional del PES, sería el hecho de que aunque en estudio tenga una naturaleza formal y legislativa de procedimiento, en la realidad constituye un verdadero proceso, debido a que presupone inequívocamente que la autoridad competente, a través de una serie de actos de las partes interesadas, de los terceros ajenos a la relación sustancial y tanto del instituto como del tribunal, resuelva un conflicto

---

<sup>6</sup> Si bien se le denominó en sus orígenes con ese nombre y carácter “especial”, ello obedeció a que, en su momento, no encuadraba con los supuestos de procedencia previstos para el procedimiento ordinario sancionador.

de intereses de trascendencia jurídica, calificado por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra, mediante la aplicación de la legislación electoral federal.

Robustece lo anterior lo sostenido por Eduardo Couture, que ha señalado que el proceso judicial es una secuencia de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de autoridad, el conflicto sometido a su decisión, es decir, la decisión del conflicto mediante un fallo que adquiere autoridad de cosa juzgada. En este sentido, proceso equivale a causa, pleito, litigio, juicio. (Citado por Alanís. 2015:31)

Consecuentemente, la propuesta planteada a lo largo de las presentes líneas, se enfoca principalmente a delinear ciertas características y circunstancias fácticas que, en lo subsecuente podrían motivar al perfeccionamiento de la figura sancionatoria electoral y migrar totalmente a un ámbito jurisdiccional, en el que se le otorgue la calidad de Juicio y se incluya dentro del catálogo impugnativo de la materia, tanto en el contexto constitucional como legal.

Lo anterior se entiende en virtud de que, el carácter especial ha sido superado por el contexto político-electoral de la época y requiere transformarse a efecto de consolidarse y fortalecer el sistema de control constitucional en materia electoral; que como ya se mencionó al analizar cuestiones que involucran derechos fundamentales, resulta necesario que un órgano competente para conocer de cuestiones constitucionales sea el competente para dirimir dichas controversias.

Aunado al hecho de que el PES posee materialmente una naturaleza constitucional de fondo, porque es analizado y operado por un órgano garante de la constitucionalidad, como lo es la Sala Especializada del TEPJF, destacando dentro de su función, la protección de derechos fundamentales y la de dirimir conflictos inmersos en una relación de supra subordinación; lo que, de suyo, se decanta en la propia naturaleza de un medio de control constitucional.

## V. FUENTES CONSULTADAS.

Alanís Figueroa, María del Carmen. 2015. “Fundamentos y aplicación del Procedimiento Especial Sancionador”. Breviarios de Cultura Política Democrática No. 25. Toluca de Lerdo, Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México.

Arreola Ayala, Álvaro. 2008. “La justicia electoral en México. Breve recuento histórico”. Temas Selectos de Derecho Electoral No. 5, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas\\_selectos/temas\\_justicia.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/temas_justicia.pdf)

Coello Garcés, Clicerio (Coord.). 2015a. “Derecho Procesal Electoral. Esquemas de Legislación, Jurisprudencia y Doctrina”. México, Tirant Lo Blanch.

-----, De la Mata Pizaña, Felipe y Villafuerte Coello, Gabriela (Coord.) 2015b. “Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral”. México, Tirant Lo Blanch.

Gilas, Karolina M., 2016. “Sistema de Comunicación Política a partir de la reforma 2014”, Temas selectos de Derecho Electoral, No. 54, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: [http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/TSDE\\_54\\_Sistemas%20de%20comunicacio%CC%81n.pdf](http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/TSDE_54_Sistemas%20de%20comunicacio%CC%81n.pdf)

Gómez García, Iván. “Régimen Sancionador Electoral”. En Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés (Coordinadores). 2018. Tratado de Derecho Electoral. México. Tirant Lo Blanch.

Madrazo Lajous, Alejandro. 2011. “Génesis del Procedimiento Abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la Legalidad y la justicia”, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral No. 40, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/40\\_genesis.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/40_genesis.pdf).

Murayama Rendón, Ciro. 2010. “El Procedimiento Administrativo Sancionador. Utilización indebida del padrón electoral”, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral No. 26, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Zavala Arredondo, Marco Antonio. 2011. “El Procedimiento Especial Sancionador, balance de su implementación y propuesta para su perfeccionamiento”. En José Alejandro Luna Ramos (Coord.) Sistema de Justicia Electoral Mexicano. México, Porrúa.

## **HEMEROGRAFÍA.**

Hernández González, Abraham Giovanni. 2016. “Control Constitucional del Modelo de Comunicación Política (el nuevo procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad)”, Revista Apuntes Electorales, año XV, No. 54, enero-junio, México, Instituto Electoral del Estado de México, pp. 91-117.

Vargas López, Karen. 2008. “Principios del procedimiento administrativo sancionador”. Revista Jurídica de Seguridad Social. No.14, San José, Costa Rica, pp. 50-70. Disponible en <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>

## **LEGISLACIÓN.**

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

COFIPE. Código Federal Electoral. 1987. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

## **NORMA JURÍDICA INDIVIDUALIZADA.**

SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición “Por el Bien de Todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.