

# EL REDISEÑO DEL RÉGIMEN SANCIONADOR ELECTORAL

## Sumario:

- I.** Reforma constitucional y legal de 2014 Modificación al modelo del procedimiento especial sancionador
- II.** El uso de plataformas digitales para sortear los problemas de coordinación en la atención de los procedimientos administrativos sancionadores
- III.** Problemáticas del procedimiento especial sancionador derivadas de su diseño y de su configuración en el ámbito local
- IV.** Propuesta para rediseño del régimen sancionador electoral
- V.** Beneficios de la propuesta
- VI.** Consideraciones finales
- VII.** Fuentes

## *The Redesign of the Electoral Sanctioning Regime*

**Nadia Janet  
Choreño Rodríguez\***

**Samantha M.  
Becerra Cendejas\*\***

*\*Nadia Janet Choreño Rodríguez, Especialista en Derecho Electoral por la Universidad Nacional Autónoma de México, se ha desempeñado en diversos cargos públicos en distintas autoridades electorales y actualmente es Consultora en la materia.*

*\*\*Samantha M. Becerra Cendejas, Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y con estudios de Maestría por la Escuela Judicial Electoral. Cuenta con 10 años de experiencia en la jurisdicción electoral.*

## Resumen:

La reforma en materia electoral del 2014 reconfiguró el procedimiento especial sancionador y lo transformó en un mecanismo de naturaleza mixta, gracias a las herramientas tecnológicas se pudo tener una comunicación muy estrecha entre la autoridad que sustancia y la que resuelve, con una acertada decisión del legislador de remitir la resolución de los procedimientos especiales a las autoridades jurisdiccionales.

La pluralidad de autoridades que intervienen en la instrucción y resolución de los procedimientos, así como en la dilucidación de los medios de impugnación, provoca que el sistema sea complejo y, desde luego, podría afectar la seguridad jurídica de los justiciables o retrasar la emisión de determinaciones, en perjuicio del derecho de acceso a la justicia pronta y hasta de la congruencia de los propios criterios.

En este trabajo se plantea la reflexión de algunas áreas de oportunidad de esta reforma.

## Palabras clave:

- Procedimiento especial sancionador
- Reforma
- Rediseño
- Herramientas tecnológicas

## Abstract:

The 2014 electoral reform reconfigured the special sanctioning procedure and transformed it into a mixed nature mechanism. By using technological tools it was possible to have very close communication between the authority that substantiates and the one that resolves. The resolution of the special procedures, according to the reform approved by the congress, now is submitted to the jurisdictional authorities.

The plurality of authorities that participate in the investigation and resolution of the procedures, as well as in the clarification of the means of challenge, makes the system complex and, of course, could affect the legal security of the defendants or delay the issuance of determinations, to the detriment of the right of access to prompt justice and even the consistency of the criteria themselves.

This work presents a reflection on some areas of opportunity for this reform.

## Keywords:

- Special sanctioning procedure
- Reform
- Redesign
- Technological tools



10

*La reforma del 2014 trajo cambios relevantes en el esquema del régimen sancionador en materia electoral, porque reconfiguró el procedimiento especial sancionador y lo transformó en un mecanismo de naturaleza mixta, único en su especie en el sistema jurídico mexicano.*

## I. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE 2014. MODIFICACIÓN AL MODELO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

La reforma del 2014 trajo cambios relevantes en el esquema del régimen sancionador en materia electoral, porque reconfiguró el procedimiento *especial* sancionador y lo transformó en un mecanismo de naturaleza mixta, único en su especie en el sistema jurídico mexicano.

En un inicio, la implementación de este nuevo procedimiento representó un desafío en cuanto a su ejecución, sin embargo, gracias a la coordinación y cooperación entre las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas, poco a poco se han ido sor-

teando las problemáticas que en la práctica se advertían.

Como es sabido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispuso una competencia dual, en la que el Instituto Nacional Electoral (INE), a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva o las Juntas Locales y Distritales,<sup>1</sup> se encargaría de sustanciarlo y la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de resolverlo y, en su caso, de imponer las sanciones atinentes. Asimismo, se conservaron las facultades de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE para atender las solicitudes de las medidas cautelares.

Así, las características del procedimiento especial sancionador a partir de la reforma fueron: *sumario*, porque su resolución debía dictarse en plazos breves, en setenta y dos horas luego del turno del asunto; preponderantemente *dispositivo*, ya que la o el denunciante tiene la

---

<1> *Órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral en las entidades federativas.*

obligación de narrar de forma clara y expresa los hechos que generan su inconformidad, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y de aportar los elementos de prueba necesarios para acreditar su dicho, sin que esto implique que las autoridades incumplan con los principios de derecho de audiencia, defensa y exhaustividad; y *preventivo*, porque contempla dentro de sus etapas procesales la posibilidad de hacer cesar los hechos presumiblemente etiquetados de ilegales y con ello evitar un perjuicio irreparable en el desarrollo del proceso electoral (Choreño 2015, 49).

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 2014 planteó trasladar tanto el conocimiento (sustanciación) como la resolución del procedimiento especial sancionador al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, en la minuta enviada por el Senado a la Cámara de Diputados, solo se propuso que el INE fuese la autoridad encargada de investigar e integrar el expediente y el Tribunal Electoral de resolver, propuesta aprobada en la culminación del proceso legislativo (Coello 2017, 351).

Probablemente la razón que llevó al legislador a no cumplimentar su

El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

propuesta original fue el hecho de que la autoridad jurisdiccional no cuenta con la estructura que fue otorgada a la autoridad administrativa electoral, la cual puede realizar las acciones vinculadas con la sustanciación de los procedimientos con el apoyo de los órganos desconcentrados (en cada entidad federativa y distrito electoral) que tiene a nivel nacional.

De igual modo, es relevante tomar en consideración la experiencia del proceso electoral federal de 2006-2007, en la que se presentaron un elevado número de quejas con motivo de la campaña a Presidente de la República y, al estar concentrada la facultad de sustanciación y resolución en la llamada Dirección de Quejas, fue imposible que se resolvieran de forma expedita y exhaustiva. Por tales motivos, la reforma del 2007 otorgó facultades a los órganos desconcentrados del entonces IFE para la resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

De ahí que consideremos que, en la práctica, no es positivo ni ágil concen-

trar las facultades de sustanciación o instrucción y de resolución del procedimiento especial sancionador en un órgano jurisdiccional centralizado, como lo planteaba la reforma.

Sin embargo, debe decirse que la razón fundamental que motivó al legislador a transferir la resolución de los procedimientos a un órgano jurisdiccional era propiciar que fuera resuelto por un órgano especializado en la materia, el cual pudiera resolver de forma más objetiva y bajo los principios de la función jurisdiccional los asuntos que se le presentaban, así como evitar que los propios actores políticos, susceptibles de ser sancionados, pudieran participar en la discusión de los asuntos en los cuales eran parte, lo cual podría politizar la toma de decisión del Consejo General del INE.

De forma un tanto incongruente, tomando en consideración las razones que motivaron los cambios en el procedimiento especial, la reforma de 2014 no permeó en la regulación del procedimiento sancionador *ordinario*, dejando en el INE su sustanciación y resolución, esto es, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

instruye el procedimiento, los Consejos y las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales fungen como órganos auxiliares para la tramitación, la Comisión de Quejas y Denuncias dicta las medidas cautelares y aprueba el proyecto de resolución que remite la referida Unidad Técnica a consideración del Consejo General que puede aprobarlo, modificarlo o rechazarlo.

Es decir, si la razón de trasladar la resolución de los especiales fue el que un órgano jurisdiccional, y no uno político, resolviera los casos, entonces ¿por qué no realizó el mismo ejercicio con los procedimientos ordinarios sancionadores?



## II. EL USO DE PLATAFORMAS DIGITALES PARA SORTEAR LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN EN LA ATENCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

Como lo hemos precisado, una de las primeras problemáticas que tuvieron que sortear las autoridades electorales en la atención de los procedimientos especiales sancionadores, fue sincronizarse para tener conocimiento, en forma simultánea, de la recepción de una queja y de las actuaciones que derivaban de su sustanciación, esto con la intención de que los procedimientos pudieran ser resueltos de forma expedita en los plazos que establecía la Ley.



La ventaja fue que el INE desde 2011 comenzó a elaborar un expediente electrónico de los procedimientos administrativos sancionadores, a través de un *Sistema de Quejas y Denuncias (SIQUYD)* que se usó en el proceso electoral de 2012, lo que otorgó una ventaja considerable para la resolución de los inconvenientes que podría ocasionar la participación de dos autoridades en la atención de los procedimientos.

El *SIQUYD* permitía la captura de la información más relevante de la queja desde su recepción, así como adjuntar la denuncia y las pruebas que se acompañaban; con posterioridad, era viable trabajar dentro del sistema los acuerdos y los oficios que se iban realizando para la sustanciación del procedimiento, así como las contestaciones y las pruebas que se recababan a partir de la sustanciación, de esta manera se iba conformando un expediente electrónico -copia fiel del físico- que podía ser consultado por las personas autorizadas en el Sistema.

Fue así como con la reforma del 2014, el INE y el TEPJF realizaron un convenio, entre otras cosas, para

compartir la información de las quejas y denuncias recibidas por el Instituto con la nueva Sala Especializada, permitiéndole conocer desde el primer momento el contenido de las quejas presentadas y las pruebas aportadas, así como las actuaciones derivadas de la sustanciación.

A partir del convenio, el Tribunal Electoral creó el *Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores (SIPES)* que traslada la información capturada en el *Sistema de Quejas y Denuncias (SIQUYD)*, para poder ser consultable por el personal autorizado de la Sala Especializada. Estas herramientas tecnológicas permitieron tener una comunicación muy estrecha entre la autoridad que sustancia y la que resuelve, además de que el personal de la Sala Especializada cuenta con los insumos necesarios para ir estudiando los asuntos que, con posterioridad, resolverán.

Como una medida más para agilizar el estudio del asunto, una vez que la Sala Especializada recibe el aviso sobre la admisión de la denuncia por parte del INE, la Magistrada Presidenta o Magistrado Presidente asigna el asunto, de manera preliminar y conforme al orden establecido, a uno de los Magistrados integrantes de la Sala, para que dé seguimiento a través del expediente original o



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

16 *La actividad gubernamental y jurisdiccional tiene que evolucionar hacia el uso de herramientas tecnológicas que contribuyan en la ejecución de sus funciones, disminuya la utilización de recursos públicos y genere datos o información que transparenten sus actividades.*

digitalizado de la instrucción del procedimiento, por conducto del *SIPES* (Acuerdo General 4/2014).

Así, el uso de herramientas de la tecnología permite entablar una comunicación permanente entre el INE y la Sala Especializada sobre la tramitación de los procedimientos, así como aprovechar los plazos y recursos que se emplean para tal efecto, evitando que la participación de dos autoridades desvirtúe la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador.

Consideramos relevante resaltar este aspecto en particular, porque la práctica nos demuestra que la actividad gubernamental y jurisdiccional tiene que evolucionar hacia el uso de herramientas tecnológicas que contribuyan en la ejecución de sus funciones, disminuya la utilización de recursos públicos y genere datos o información que transparenten sus actividades, accesibles para toda la ciudadanía. De este modo esperamos que, en un futuro no muy lejano, sea posible presentar los escritos de queja o denuncia a través

de una plataforma digital y celebrar las audiencias de pruebas y alegatos por el mismo medio, lo que contribuye al acceso a la justicia de los actores políticos y de la ciudadanía.

### **III. PROBLEMÁTICAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR DERIVADAS DE SU DISEÑO Y DE SU CONFIGURACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL**

Lo primero que vale la pena precisar es que la decisión del legislador de remitir la resolución de los procedimientos especiales a las autoridades jurisdiccionales fue acertada. Existe una evolución en la emisión de criterios, pues los fallos ya no solo resuelven si se configura o no una infracción, sino que sus alcances se han extendido a la salvaguarda de los derechos de terceros, con

una particular protección a los grupos vulnerables y los derechos de los medios de comunicación.

Asimismo, las resoluciones de los procedimientos han cobrado una gran relevancia, porque es a través de esta vía como se podrían generar las pruebas necesarias para hacer valer la nulidad de una elección (por motivos como la contratación o adquisición en radio y televisión, infracción al principio de imparcialidad o violencia política de género), pero al mismo tiempo, es el medio por el cual se pueden evitar daños relevantes a los principios que rigen el proceso electoral, a través del dictado de una medida cautelar.

A pesar de los avances y los aciertos que ha tenido la reforma electoral, el sistema de participación mixta para su resolución, replicado en el ámbito estatal, ha traído una serie de problemáticas en su homologación y en su especialización, que impactan en el principio de certeza que deben tener los justiciables sobre los criterios que aplican las autoridades que atienden los casos. Esto es, la participación de diferentes autoridades en distintas etapas del proceso, así como la variedad de regulaciones y criterios que se emiten respecto de un tema en particular, genera una diversidad de criterios que afectan en el principio de certeza y seguridad jurídica.



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

Es bien sabido que las decisiones de las autoridades y, en particular, la emisión de las determinaciones jurisdiccionales debe atender a criterios de uniformidad y predictibilidad para dar seguridad jurídica a la ciudadanía, es decir, que las personas que acuden ante la autoridad cuenten con la convicción de que los casos con similar problemática obtendrán soluciones compatibles.

Tratándose del régimen sancionador, dada su naturaleza mixta y la distribución competencial de las autoridades que intervienen en ellos, propicia una variedad de criterios no solo respecto a la parte sustantiva de las infracciones -lo cual es grave- sino también en la parte procesal, que es absurdo que sigan existiendo a estas alturas.

Algunas de las razones que generan estos problemas son: la existencia de dos procedimientos (POS y PES), la falta de precisión en la Ley respecto a los catálogos de infracciones que deben conocerse a nivel federal y en cada una de las entidades federativas, el hecho de que dos autoridades distintas

conozcan de las medidas cautelares y del fondo del asunto, la interposición de quejas frívolas y la complejidad de desechar una denuncia porque de los hechos o pruebas no se advierta una infracción, así como que las autoridades que resuelven el fondo de los procedimientos y las que analizan los medios de impugnación no sean las mismas a nivel federal como en lo local.

En los siguientes párrafos exponemos algunas de las problemáticas que se generan a partir de las razones apuntadas y que, sin duda, justifican un cambio o rediseño en algunos aspectos del régimen sancionador en la materia electoral.

## ***1. Determinación de la vía procesal***

Al recibir una denuncia, la autoridad instructora, ya sea la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral o el Organismo Público Electoral Local, determina la vía por la cual deberán sustanciarse las conductas que se pongan a su conocimiento, esto es, decide si se inicia un procedimiento ordinario o especial sancionador, en

virtud de que la función instructora atribuida a estas autoridades, incluye todas las potestades que permitan la conducción adecuada del procedimiento de investigación, con el objeto de integrar el expediente para que se emita la resolución respectiva (Jurisprudencia 17/2009)<sup>2</sup>.

En el análisis sobre la vía, la autoridad sustanciadora debe tomar en consideración que, si bien hay conductas que en principio serían materia de un procedimiento ordinario, deben tramitarse en la vía especial dada su incidencia directa o indirecta en un proceso electoral, en atención a los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto (Tesis XIII/2018).

La determinación sobre la vía no es asunto menor, porque define el tipo de investigación que se realiza, los órganos que intervendrán en la tramitación, así como la autoridad que resolverá el procedimiento.

---

*<2> Cabe precisar que, en infracciones a nivel local o distrital, el Vocal Ejecutivo respectivo del INE inicia el procedimiento tratándose de infracciones que se conocen en la vía especial y, en caso de que reciba una denuncia que solicite el inicio de un procedimiento ordinario o estime que los hechos narrados en la queja deben conocerse en esa vía, la remite de inmediato a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.*

El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

Muestra de su importancia es el asunto en que, entre otras cuestiones, se denunció el uso indebido del padrón electoral y el incumplimiento a medidas cautelares. Al analizar los hechos la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó investigarlos en la vía del procedimiento *ordinario*, dado que este tipo de infracciones no se encuentra contemplada dentro del catálogo por el que la Ley define al PES.

La decisión fue impugnada por el quejoso, al resolver la impugnación (SUP-REP-227/2015), se concedió la razón al recurrente y se determinó que el uso indebido del padrón electoral y el incumplimiento a medidas cautelares también se debían conocer por la vía especial, dado su posible impacto en la contienda electoral. Una vez que la Sala Especializada emitió su sentencia, declaró inexistente el uso indebido del padrón, lo cual fue revocado por la Sala Superior (SUP-REP-492/2015), quien consideró que la infracción requería una mayor investigación, por lo que ordenó al INE que iniciara un procedimiento *ordinario* sancionador.

Como puede advertirse, más allá del cambio de vía en dos ocasiones, interesa el tiempo que se ocupó, primero en las diligencias objeto del procedimiento especial y luego la investigación realizada en el procedimiento ordinario, pese a que presuntamente se trata de conductas vinculadas con un proceso electoral en curso, lo que exigiría una celeridad particular para evitar que se afecte de manera irreparable la equidad en la contienda o los principios rectores del proceso comicial, aunado a que dos autoridades (la Sala Especializada y el Consejo General del INE) se pronunciaron sobre el fondo de la misma infracción denunciada, lo que podría contrariar el principio *non bis in idem* regulado en el artículo 23 constitucional.

De manera que, tomando en cuenta la facultad que tiene la autoridad sustanciadora para definir el tipo de procedimiento, la ampliación jurisdiccional de los supuestos que deben conocerse en la vía especial, así como la emisión de criterios como el referido, inquieta que dos autoridades puedan conocer de las mismas infracciones, una cuando los hechos tienen incidencia en un proceso

electoral y la otra cuando no tiene vinculación; situación que no contribuye a la certeza en la emisión de criterios ni descansa en alguna situación práctica que lo justifique.

## ***2. Medidas cautelares y fondo***

Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo (Jurisprudencia 14/2015).

En cuanto a las autoridades competentes para conocer del dictado de medidas cautelares, en términos de los artículos 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral considera necesaria la adopción de medidas cautelares, propondrá lo conducente a la Comisión de Quejas y Denuncias. Por otra parte, los Organismos Públicos Locales determinan, de acuerdo con la legislación aplicable, las medidas cautelares de los procedimientos sancionadores que desahoguen res-



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

pecto de las elecciones estatales de su competencia<sup>3</sup>.

Ahora bien, en el diseño general del régimen sancionador electoral, se advierten al menos dos puntos problemáticos: primero, existe una pluralidad de autoridades que resuelven sobre la adopción o no de las medidas cautelares y del fondo de los procedimientos, lo que se traduce en una multiplicidad de criterios; y segundo, en algunos casos, el órgano que sustancia el procedimiento, el órgano que emite las medidas cautelares y la autoridad que resuelve el fondo del asunto, son distintos.

*Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral.*

---

<3> *De conformidad con los artículos 38 y 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es facultad de los órganos desconcentrados del INE dictar las medidas cautelares en los procedimientos especiales de su competencia, como aquellos en que se denuncia propaganda fija, bardas, espectaculares, toda aquella diferente a radio y televisión, a propuesta del Vocal Secretario y determinación del Consejo respetivo.*



### 3. Impugnaciones

Respecto a las medidas cautelares, las resoluciones que se pronuncien sobre su procedencia o improcedencia son revisadas, tratándose del ámbito nacional (Comisión de Quejas y Denuncias, así como Juntas Locales y Distritales, todos del INE), a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior, incluso las medidas cautelares vinculadas con procedimientos ordinarios sancionadores (SUP-REP-175/2016) y, respecto de autoridades locales (Organismos Públicos), pueden revisarse primero por el órgano jurisdiccional local y posteriormente ante las Salas Regionales con competencia en la circunscripción correspondiente o ante la Sala Superior, dependiendo la elección con que se relacione el asunto.

Al respecto, podría señalarse que las sentencias de los medios de impugnación promovidos ante la Sala Superior o las Salas Regionales para revisar la legalidad del dictado de las medidas cautelares sujeta, en mayor o menor medida, el pronunciamiento

de fondo del asunto que formulan la Sala Especializada o las autoridades electorales locales, según corresponda, aun cuando se trata de un estudio preliminar y en apariencia del buen derecho de los hechos denunciados (propio de un pronunciamiento cautelar), toda vez que efectivamente serán las mismas Salas Superior o Regionales las que, en su caso, revisen en última instancia la resolución que pone fin al procedimiento sancionador.

En cuanto a resoluciones de fondo, tratándose de procedimientos *ordinarios*, las determinaciones que emiten los Organismos Públicos son impugnables a través de juicio ciudadano, juicio de revisión constitucional y/o juicio electoral ante las Salas Regionales o Superior, en atención a la elección con que se relacione el asunto y las decisiones que emite el Consejo General del INE pueden cuestionarse mediante recurso de apelación o juicio ciudadano ante las Salas Regionales o Superior.

En torno a los procedimientos *especiales*, las actuaciones de los Organismos Públicos son controvertibles en primer término ante el Tribunal Local y éstas a su vez pueden cuestionarse a través de juicio ciudadano, juicio de revisión constitucional y/o juicio electoral ante las Salas



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

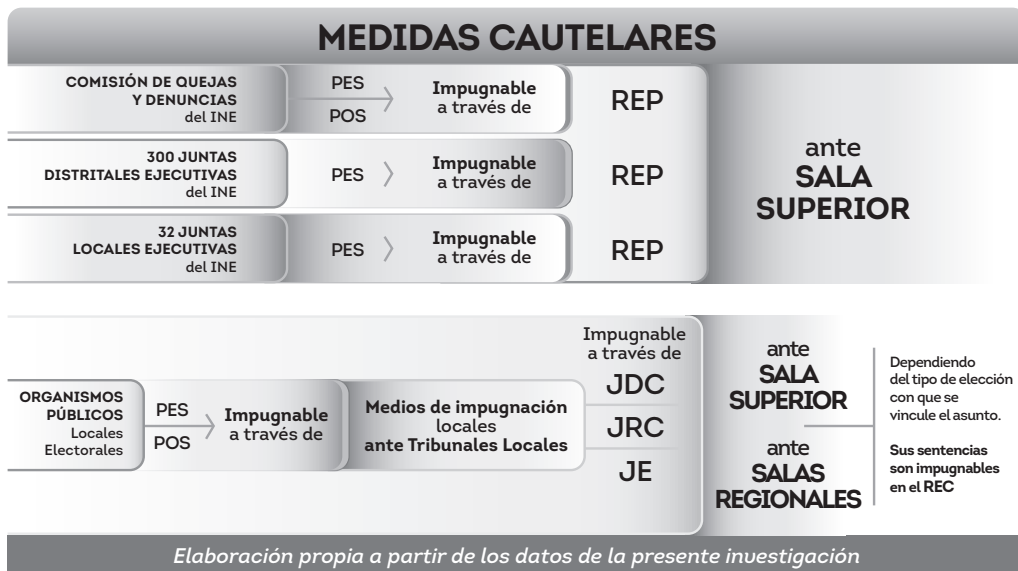
Regionales o Superior, dependiendo la elección con que se relacione el asunto y las sentencias que emite la Sala Especializada y las actuaciones de la UTCE y la COyD del INE admiten ser combatidas en recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior.

De la misma manera, se ha dado el caso en que un Organismo Público Local Electoral, en su carácter de autoridad instructora de un procedimiento sancionador, pretende controvertir la resolución del Tribunal Estatal que recae a ese procedimiento. Ante lo cual, se ha determinado que carece de legitimación, porque no actúa en contra de una decisión que afecte sus atribuciones o derechos de personas físicas que la integran como autoridad (única hipótesis que llevaría a reconocerle legitimación activa para combatir la resolución) ni puede considerarse que promueve en representación de la parte denunciante (SUP-JE-15/2018 y Tesis XIII/2019)

En suma, la regulación y operación práctica del recurso de revisión del

procedimiento especial sancionador no ha sido del todo pacífica, porque la Sala Superior conoce de actos intraprocesales y definitivos de 335 autoridades (300 juntas distritales, 32 juntas locales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral; la Comisión de Quejas y Denuncias; así

como de la propia Sala Especializada), a lo que se adicionan los asuntos del régimen sancionador en las entidades federativas, por lo que la Sala Superior, como órgano terminal, puede analizar en varias ocasiones un mismo procedimiento, lo cual debe ser materia de una profunda reflexión (De la Mata, 2019).



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

## RESOLUCIONES DE FONDO

### ESPECIAL SANCIONADOR

SALA ESPECIALIZADA INE	Elecciones Federales y Locales y fuera de ellos • Uso indebido de la pauta • Contratación o adquisición • Propaganda gubernamental	PSD	AUTORIDAD INSTRUCTORA: • 300 juntas distritales • 32 juntas locales • UTCE	Impugnable a través de <b>REP</b> ante <b>SALA SUPERIOR</b>
		PSL		
		PSC		
		JE		
OPLE O TRIBUNAL LOCAL	Elecciones locales Si resuelve el OPLE su resolución es impugnada ante el Tribunal Local	Impugnable a través de JDC	ante <b>SALA SUPERIOR</b>	Dependiendo del tipo de elección con que se vincule el asunto
		JRC		
		JE		

### ORDINARIO SANCIONADOR

OPLE O TRIBUNAL LOCAL	Elecciones locales Si resuelve el OPLE su resolución es impugnada ante el Tribunal Local	Impugnable a través de JDC	ante <b>SALA SUPERIOR</b>	Dependiendo del tipo de elección con que se vincule el asunto
		JRC		
		JE		
INE	Elecciones Federales UTCE instruye y CG resuelve	Impugnable a través de RAP	ante <b>SALA SUPERIOR</b>	Dependiendo del tipo de elección con que se vincule el asunto.
		JDC		

*Elaboración propia a partir de los datos de la presente investigación*

## **IV. PROPUESTA PARA REDISEÑO DEL RÉGIMEN SANCIONADOR ELECTORAL**

En conclusión, podemos advertir que son numerosas las autoridades que intervienen en el análisis de las medidas cautelares y del estudio de fondo de los procedimientos sancionadores, así como en sus respectivas impugnaciones, lo que como se dijo, se traduce en pluralidad de criterios. Sin dejar de mencionar que existen muchas resoluciones vinculadas con los procedimientos que no se impugnan y, por ende, quedan firmes.

La pluralidad de autoridades y resoluciones provoca que el sistema sea complejo y, desde luego, podría afectar la seguridad jurídica y retrasar la emisión de resoluciones, en perjuicio del derecho de acceso a la justicia pronta de quienes acudan ante las autoridades electorales. Así como desnaturalizar el propósito del procedimiento especial sancionador que fue creado con el objeto de que fuera resuelto de forma sumaria.

Finalmente, debe tomarse en consideración el tiempo que lleva instruir el procedimiento y los plazos que se emplean para resolver los medios de impugnación, lo que, entre otras cuestiones, genera que el procedimiento especial sancionador pierda el carácter breve por el que fue creado.

Nuestra propuesta, en resumen, plantea que sea la Sala Especializada la que, por un lado, resuelva los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores que sustancia el INE (a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva) y, por otro, que conozca de los medios de impugnación que se interpongan en contra de las resoluciones de los procedimientos instruidos por los Organismos Públicos Locales y resueltos en su mayoría por los Tribunales Electorales Locales, exentando de conocer sobre estos temas a las otras cinco Salas Regionales, como instancia definitiva.

Lo anterior, en aras de privilegiar el acceso a la justicia pronta, equilibrar las cargas de trabajo de las Salas Regionales y unificar los criterios que se emiten respecto al derecho administrativo sancionador.

En la inteligencia de que la instrucción de los procedimientos especiales y ordinarios a nivel federal



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

*El conocimiento integral de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la Sala Especializada, tanto a nivel federal como local, abona a la construcción de una doctrina jurisdiccional que otorgue certidumbre.*

correspondería a los órganos desconcentrados y centrales del INE, con el acompañamiento de la Sala Especializada, aprovechando las plataformas electrónicas creadas para tal efecto y con la facultad de devolver el expediente, ante la posibilidad de que existan diligencias para mejor proveer, todo ello, privilegiando los esfuerzos de coordinación interinstitucional. Asimismo, las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales conservan sus facultades de instrucción y resolución.

Ello, porque el conocimiento integral de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la Sala Especializada, tanto a nivel federal como local, abona a la construcción de una doctrina jurisdiccional que otorgue certidumbre al resto de las autoridades electorales, a las opciones políticas y a la ciudadanía sobre los criterios vinculados con el régimen sancionador.

Esto, no sólo porque contamos –como su nombre lo indica– con una Sala Especializada, que fue creada para atender

sólo lo relacionado con los procedimientos sancionadores, sino porque los criterios y decisión que ésta emite son revisados directamente por la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, lo que permite que su actuación tenga que ceñirse en la mayoría de los casos a las directrices que sobre la materia dicta la Sala Superior.

Lo anterior conlleva a aprovechar una experticia que debe ser capitalizable, a equilibrar las cargas de trabajo entre las Salas Regionales y, por último, a aprovechar de mejor forma la estructura y los recursos que son destinados a dicho órgano.

En esa línea, se propone conservar ambos procedimientos, esto es, mantener las vías especial y ordinaria, atendiendo a la característica principal de cada procedimiento, en el primero la celeridad por el posible impacto en el proceso electoral y en el segundo la exhaustividad en la investigación, de manera que durante un proceso electoral sea posible diferenciarlos y dar prioridad a los procedimientos especiales.

Asimismo, mucho se ha dicho sobre la necesidad de que la Sala Especializada conozca también de la impugnación de medidas cautelares y nosotras en este análisis apoyamos esa propuesta. Ello, porque al ser la autoridad que resolverá en el fondo está facultada para realizar un asomo a éste para poder dictar la medida cautelar, sin que el pronunciamiento la vincule a decidir en el mismo sentido en la resolución final, porque al emitirla contaría con elementos adicionales, producto de la sustanciación del procedimiento, que deberá valorar, para decidir finalmente sobre la acreditación o no de las infracciones denunciadas.

En cuanto a los plazos de impugnación, sería conveniente conservar únicamente dos plazos para combatir vía recurso de revisión del procedimiento sancionador: 48 horas para controvertir el acuerdo de medidas cautelares y 3 días para cuestionar la resolución de fondo y demás actuaciones intraprocesales, vinculadas con el procedimiento, incluida la decisión de improcedencia.

A lo expuesto, se suma la posibilidad de fijar un plazo para que la autoridad jurisdiccional resuelva los medios de impugnación vinculados con procedimientos especiales sancionadores, por ejemplo 10 días a par-



tir de su recepción, en atención a su carácter sumario, el cual exige brevedad en el trámite y en la resolución, a efecto de que se defina con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas.

Lo anterior, porque actualmente la legislación electoral exige la mayor celeridad a las autoridades instructoras y resolutoras de los procedimientos especiales, sin imponer esa misma exigencia a la autoridad revisora, cuyo retraso en la resolución de los medios de impugnación incumple con la finalidad y expeditéz que debe revestir a tales procedimientos.

Bajo este contexto y como última petición, sería lo ideal que la totalidad de actos y resoluciones emitidas durante la sustanciación y resolución de los procedimientos tanto a nivel federal como local fueran impugnados a través de un solo medio de impugnación denominado *recurso de revisión del procedimiento sancionador*, con una regulación similar a la que tiene actualmente el REP en el ámbito federal,



a fin de homologar los requisitos y la vía por la que se deben impugnar los actos del especial sancionador y no perderse en la diversidad de posibilidad que contempla ahora la normativa, dependiendo del tipo de elección y del ámbito federal o local.

## V. BENEFICIOS DE LA PROPUESTA

En apartados precedentes se expuso cómo la decisión legislativa de dejar que la resolución de los procedimientos especiales sancionadores a cargo de un órgano jurisdiccional especializado que forma parte del Poder Judicial de la Federación, esto es, la Sala Especializada, representó una nueva forma de entender y dar cauce al régimen sancionador electoral.

Es decir, al recaer en un órgano jurisdiccional la resolución de los procedimientos sancionadores, ya sea ordinarios o especiales, es posible que se ocupen técnicas como la ponderación o el test de proporcionalidad, se analicen las restric-

ciones a los derechos, se maximicen derechos y libertades, así como que se ordene la reparación de la vulneración de un derecho humano, todo ello bajo parámetros y principios que rigen la función judicial, en particular la objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Asimismo, con el traslado de la resolución de los procedimientos sancionadores a sede jurisdiccional, la Sala Especializada asume atribuciones de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, ya que en sus determinaciones se verifica que la actividad de las autoridades administrativas y de los actores políticos se desarrolle conforme a los principios democráticos que rigen la contienda electoral y respetando los derechos involucrados en el caso concreto (Coello 2017, 358).

No olvidemos que en algunos asuntos está en juego no solo la equidad en la contienda, sino el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la imagen, el interés superior de la niñez, la violencia política de género, los derechos de las personas con alguna discapacidad, el ejercicio periódico, razón por la cual, no en pocos casos, la labor jurisdiccional de la Sala Especializada tiende a maximizar los derechos fundamentales.



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

La protección de los derechos en el procedimiento sancionador a cargo de la Sala Especializada se aprecia en dos vertientes:

- En relación con la tutela del debido proceso legal, la Sala Especializada puede devolver el expediente a la autoridad electoral para que se corrijan vicios procesales en la etapa de instrucción, salvaguardando los derechos de acceso a la justicia, debida defensa, tutela judicial efectiva, debido proceso, de audiencia y observancia al principio de legalidad (Coello 2017, 359).
- Respecto al pronunciamiento de fondo de los asuntos, la Sala Especializada ha salvaguardado diversos derechos humanos como el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, el interés superior del menor, los derechos de las personas con alguna discapacidad, el derecho a la imagen de terceros, así como el derecho a la libertad de expresión, la libertad informativa y periodística y la libre participación política (Gómez 2018, 639), así como una vida libre de violencia.

Por otro lado, la propuesta que planteamos permitiría la unificación de criterios, toda vez que ya no se involucrarían tantas autoridades en la resolución de los procedimientos sancionadores, ya que la Sala Especializada aglutinaría los criterios de forma previa a pasar a la revisión de la Sala Superior, en los casos en que procediera.

Es decir, si la Sala Especializada se encargada de resolver tanto los procedimientos especiales como los ordinarios sancionadores a nivel federal y conocer en primera instancia de las impugnaciones de los procedimientos sancionadores locales (en lugar de las Salas Regionales de la circunscripción), la totalidad de los procedimientos especiales sancionadores tendrían que parar de una u otra forma en la Sala Especializada. Teniendo como único órgano revisor de sus determinaciones a la Sala Superior.

Este ajuste en el sistema de impugnaciones nos llevaría, sin duda, a unificar la interpretación del orden jurídico nacional y a emitir criterios plenamente compatibles, en aras de privilegiar la seguridad jurídica. Ello, porque si bien pueden existir criterios jurisprudenciales o jurisdic-

cionales que sirven de parámetro al resto de autoridades, lo cierto es que la base para el análisis de los procedimientos sancionadores son los hechos denunciados, que ciertamente siempre son distintos en cada denuncia y lo cual deja un cierto margen de discrecionalidad para la actuación de las autoridades.

De manera que, la propuesta abonaría a la certeza para los justiciables respecto a que la actuación de una sola autoridad resolutora será congruente y se dará con estricto apego a lo establecido en los supuestos previstos en la ley.

Por último, conviene señalar que la revisión por parte de la Sala Superior respaldaría el carácter sumario de los procedimientos especiales, pues la determinación estaría a cargo del órgano cúspide, sin necesidad de agotar mayores instancias.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

En sus inicios, el procedimiento sancionador tuvo una finalidad meramente sancionadora, porque la normativa



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

disponía que la autoridad administrativa comunicaría a la Sala Central del Tribunal Electoral las irregularidades en que incurrieran los partidos políticos, para que impusiera las multas respectivas.

Posteriormente, el procedimiento especial sancionador surgió por la necesidad de resolver, de manera oportuna, los conflictos entre los actores políticos dentro del proceso electoral, esto es, con un fin correctivo que garantizara la equidad de la contienda.

En la reforma política-electoral de 2014, el legislador reconfiguró el régimen sancionador, al establecer una competencia dual, recalcando su carácter sumario, dispositivo y preventivo, con lo cual cambió la finalidad de los procedimientos sancionadores, no solo como una vía sancionadora, sino como un medio para tutelar derechos fundamentales y salvaguardar los principios del Estado democrático que rigen la materia (Coello 2017, 366).

Razonar el impacto de las sentencias de la Sala Especializada es de suma

*En la reforma política-electoral de 2014, el legislador reconfiguró el régimen sancionador, al establecer una competencia dual, recalcando su carácter sumario, dispositivo y preventivo.*

relevancia, ya que sus determinaciones pueden además traer como consecuencia la nulidad de una elección, la negativa o cancelación del registro de un precandidato, la salvaguarda o vulneración de derechos de terceros o hasta la inhabilitación de un servidor público.

En mérito de lo anterior, estimamos que la decisión de la reforma de 2014 de dejar la resolución de los procedimientos especiales sancionadores a cargo de un órgano eminentemente jurisdiccional se tradujo en que el estudio del asunto se realice bajo parámetros que rigen la función judicial, al tiempo que se maximicen derechos y libertades, así como que se reparen la vulneración a derechos humanos.

Sin embargo, dada la confección del actual régimen sancionador, en algunos supuestos nos encontramos con una multiplicidad de criterios en torno a rubros como: la vía en que deben conocerse las infracciones, los catálogos de infracciones a nivel federal y en las entidades federativas, los pronunciamientos en cuanto a medidas cautelares y al fondo del asunto, la

declaratoria de improcedencia, la probabilidad de que algunos asuntos sean impugnados y otros no, entre otros.

La pluralidad de autoridades que intervienen en la instrucción y resolución de los procedimientos, así como en la dilucidación de los medios de impugnación, provoca que el sistema sea complejo y, desde luego, podría afectar la seguridad jurídica de los justiciables o retrasar la emisión de determinaciones, en perjuicio del derecho de acceso a la justicia pronta y hasta de la congruencia de los propios criterios.

Lo anterior debe ser motivo de reflexión, porque es bien sabido que las decisiones de las autoridades y, en particular, la emisión de las determinaciones jurisdiccionales debe atender a criterios de uniformidad y previsibilidad para dar certeza a la ciudadanía.

En suma, proponemos dejar a cargo de la Sala Especializada la resolución de los procedimientos ordinarios y especiales que instruye el INE, y que funja como la primera instancia en la revisión de los procedimientos especiales locales; asimismo, consideramos que agiliza y beneficia al esquema que la Sala conozca de las medidas cautelares a nivel federal, que hasta



El rediseño  
del  
régimen  
sancionador  
electoral

este momento se resuelven por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto.

Esto, porque a nuestra consideración restringir el número de participantes en la resolución de los asuntos, aprovechar la conformación y estructura de una Sala que surgió con un cometido específico –resolver los casos que derivan del derecho administrativo sancionador- y centrar en esta institución la emisión de criterios tanto federales como estatales, permitiría la unificación de criterios y otorga mayor certeza y seguridad jurídica a los actores políticos.

## VII. FUENTES

► **Coello Garcés, Clicerio.** 2015. **Antecedentes históricos de la Justicia Electoral en México.** En *Derecho Procesal Electoral: Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, coord. Clicerio Coello Garcés, 21-45. México: Tirant Lo Blanch.

\_\_\_\_\_. 2017. El procedimiento especial sancionador en la justicia electoral. Balance y perspectivas. En *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, coords. Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello, 349-368. México: Tirant Lo Blanch.

> **Choreño Rodríguez, Nadia Janet.** 2015. **Procedimiento Especial Sancionador.** En *Derecho Procesal Electoral: Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, coord. Clicerio Coello Garcés, 47-78. México: Tirant Lo Blanch.

> **De la Mata Pizaña, Felipe.** 2019. **Presentación del libro Tratado de Derecho Electoral de Tirant Lo Blanch**, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 31 de mayo de 2018, Ciudad Universitaria.

> **Fix-Zamudio, Héctor.** 2002. **Breves reflexiones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de procesos constitucionales.** En *Tribunales*

*y justicia constitucional*, coords. Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

**Galindo Centeno, Beatriz Eugenia.** 2017. **Procedimiento especial sancionador.** La ineficacia de su diseño competencial. Experiencia del proceso electoral 2014-2015. En *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, coords. Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello, 369-388. México: Tirant Lo Blanch.

**Gómez García, Iván.** 2018. **Régimen administrativo sancionador electoral.** En *Tratado de Derecho Electoral*, coords. Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, 625-654. México: Tirant Lo Blanch.

**Madrado Lajous, Alejandro,** 2011. **Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral: entre la legalidad y la justicia.** México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Zavala Arredondo, Marco Antonio.** 2011. **El procedimiento especial sancionador.** Balance de su implementación y propuestas para su perfeccionamiento. En *Sistema de justicia electoral mexicano*, coord. José Ale-



Jandro Luna Ramos. México: Porrúa y Universidad Panamericana.

- **XIII/2018. Procedimiento Especial Sancionador.** La autoridad administrativa debe tramitar por esta vía las quejas o denuncias que se presenten durante el curso de un proceso electoral.
- **XIII/2019. Procedimiento Sancionador Local.** La autoridad electoral instructora carece de legitimación activa para impugnar determinaciones del Tribunal Local resolutor.
- **17/2009. Procedimiento Administrativo Sancionador Ordinario Y Especial.** El secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para determinar cuál procede.
- **14/2015. Medidas Cautelares.** Su Tutela Preventiva.