DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL.

OSIRIS VÁZQUEZ RANGEL.

El Procedimiento Especial Sancionador es el medio de impugnación que instrumenta la facultad del Estado mexicano para sancionar conductas ilícitas en el contexto de un proceso electoral o de participación ciudadana, con excepción de los delitos electorales[1]. Su finalidad es doble, pues es "disuasor y represor de ilícitos, pero también (…) garante del proceso de la democracia representativa y de los derechos de los actores"[2]. En efecto, este procedimiento pretende garantizar la equidad durante el desarrollo de todo el proceso electoral, evitando que se tome ventaja indebida o se afecte ilícitamente a alguno de los participantes en la contienda, por lo que presupone una intervención oportuna y eficaz para, en primer lugar, detener las acciones ilícitas (desde la implementación de medidas cautelares) y, en segundo término, sancionarlas.

Desde su instrumentación normativa[3] se caracterizó por ser un procedimiento sumario, depurador y sancionador de irregularidades electorales[4], atributos que son resultado de un largo proceso histórico de perfeccionamiento jurídico[5]. No obstante, su actual esquema procedimental corresponde de manera directa a la reforma en materia político-electoral de 2014, que instauró el modelo de distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)[6]; así como a diversas resoluciones de dicho órgano jurisdiccional, que detallaron los supuestos de ley para que tengan aplicación en el contexto fáctico.

---

[1] Que materialmente forman parte del derecho penal, ya que la autoridad encargada de su persecución es la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, mientras que su resolución corre a cargo de jueces en materia penal.

[2] Roldán Xopa, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, 1ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2012, p. 16.

[3] Con la reforma constitucional y legal electoral de 2007-2008, tras la conocida resolución SUP-RAP-17/2006 que señaló la necesidad de implementar un procedimiento sumario que pudiera establecer acciones rápidas a fin de corregir las desviaciones del cauce legal durante un proceso electoral, por lo que ordenó al entonces Instituto Federal Electoral (IFE), la creación de un procedimiento ágil (lo que se identifica como la primera fase histórica de este procedimiento); tras la inclusión del procedimiento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral (en su libro séptimo, dedicado a los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno) en donde se estableció que al IFE le correspondía investigar, dictar medidas cautelares y resolver estos procedimientos (lo que se identifica como la segunda fase histórica del desarrollo del PES).

[4] Ferrer Silva, Carlos Alberto. *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*. 1ª. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, p. 15.

[5] En el derecho positivo mexicano, la potestad sancionadora en materia electoral fue conferida a una autoridad diversa a los jueces penales desde 1963 (según se desprende de la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal Vigente, de 28 de diciembre de 1963) y, desde entonces, la forma de su instrumentación ha ido evolucionando. Algunos antecedentes destacados son la creación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que detalló las obligaciones de los partidos políticos nacionales y estableció un procedimiento para sancionar su incumplimiento (primera fase); así como la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996, que otorgó al IFE la competencia para tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos e imponer sanciones a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales y a los observadores electorales (segunda fase del desarrollo).

[6] Lo que constituye la tercera fase del desarrollo del PES.

El actual PES, se desarrolla de la siguiente manera, que puede implicar hasta cuatro grandes etapas según el siguiente cuadro:

	ETAPA	AUTORIDAD A NIVEL FEDERAL	AUTORIDAD A NIVEL LOCAL
1	Sustanciación	INE[7]	OPLE
2	Resolución	TEPJF a través de la Sala Regional Especializada	Tribunal Electoral Local (TEL)
	Impugnación	TEPJF a través de la Sala Superior	Sala Regional del TEPJF
3	Imposición de la sanción	Superior jerárquico de la persona del servicio público o TEPJF, según corresponda	Superior jerárquico de la persona del servicio público o TEL, según corresponda

Si bien el medio de impugnación bajo estudio es de carácter federal, las leyes electorales locales contemplan procedimientos especiales sancionadores aplicables a dicho orden de gobierno, de acuerdo con las bases consagradas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales[8], y según los criterios del TEPJF.

FORTALEZAS DEL PES.

Las principales fortalezas del Procedimiento Especial Sancionador son la presteza con la que se sustancia y resuelve, así como el profesionalismo derivado de la especialización de las autoridades encargadas de su tramitación, lo que lo convierte en una verdadera garantía de la equidad en la contienda[9].

Respecto al primero de estos puntos, la LGIPE contempla plazos estrechos para cada una de sus fases, en el entendido de que los ilícitos que se persiguen se dan en el contexto de un proceso electoral o de participación ciudadana, en el que apremia la acción inmediata. No obstante, en la realidad, muchos de estos plazos son imposibles de cumplir según la literalidad de la norma, pues la consecución de los medios de prueba adecuados para cada caso conlleva diligencias que frecuentemente exceden la temporalidad prevista en la Ley. Por ello, en congruencia con lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha interpretado los artículos atinentes, a fin de que los plazos sean entendidos respetando los derechos de los involucrados[10] y de acuerdo con el contexto fáctico en el que las diligencias se desenvuelven. A continuación, se adjunta una tabla que contrasta los plazos legalmente previstos con determinados criterios interpretativos de corte jurisdiccional.

[7] De manera reiterada se ha señalado que son muchas las autoridades que pueden sustanciar el PES dentro del INE, dependiendo de en donde se lleven a cabo y surtan efectos los hechos denunciados, por lo que le puede corresponder atender estos asuntos a las Juntas Distritales (300); las Juntas Locales (32) o en sede central del INE.
[8] Tal y como señala el artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE)
[9] Excepción hecha del tema relativo al financiamiento de las campañas que se fiscaliza y, en su caso, las irregularidades se sancionan después del ejercicio de fiscalización y no durante el desarrollo de preparación de la elección y la jornada electoral.
[10] Como el derecho a una defensa adecuada.

ETAPA	PES EN LA LGIPE	INTERPRETACIÓN JUDICIAL
Remisión de la denuncia	Inmediatamente	
Admisión o desechamiento	24 horas posteriores a su recepción (Art. 471, 6)	En los hechos, el INE se reserva la admisión de la denuncia y la determinación del emplazamiento si se advierte la necesidad de realizar diligencias preliminares de investigació[11]. Por lo anterior, el primer acuerdo de la autoridad instructora suele registrar y ordenar las diligencias preliminares respectivas.
Audiencia de pruebas y alegatos	48 horas posteriores a la admisión (Art. 471, 7)	En los hechos, las 48 horas son contadas a partir del emplazamiento a efecto de que quienes son señalados como responsables puedan llevar a cabo un adecuado derecho de defensa[12].
Remisión a la SRE	Inmediatamente después de la audiencia.	
Proyecto de resolución	48 horas a partir del turno del expediente (Art 476, 2, d)[13]	
Resolución	24 horas luego de distribuido el proyecto (Art 476, 2, e)	

A pesar del desfase entre el contenido gramatical de la Ley y los plazos efectivos, la realidad es que el Procedimiento Especial Sancionador no deja de ser un medio de rápida tramitación, en contraste con otros juicios dentro y fuera del derecho electoral, lo que sin duda constituye su principal fortaleza[14].

Ahora bien, por lo que respecta al segundo punto que destaqué, es claro que la especialización de las autoridades encargadas de la tramitación del PES se ha traducido en un desarrollo más profesional: la autoridad instructora es capaz de realizar investigaciones a detalle de los hechos materia de denuncia, mientras que la autoridad resolutora orienta dichas prácticas, al tiempo que fija criterios con fuertes fundamentos teóricos para la calificación de las faltas.

Un ejemplo de la especialización en la sustanciación y la coordinación entre autoridades está en lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en los expedientes SUP-REP-364/2022 y SUP-REP-373/2022, en los que estableció que la UTCE del INE

[11] Tesis XLI/2009 de rubro "**QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA ELEMENTOS PARA RESOLVER**".

[12] Jurisprudencia 27/2009, titulada "**AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO**".

[13] Este plazo podría hacer suponer que una vez que el INE remite el expediente a la Sala Regional Especializada a partir de ahí tiene las 48 horas para presentar un proyecto de resolución, pero no es así, ya que una vez que dicha Sala recibe el expediente, lo remite a una mesa de trámite, sin que el plazo que el expediente se encuentra en dicha mesa se encuentre regulado, como no lo está tampoco la labor de dicha mesa, por lo que una vez que tal mesa revisa la debida integración del mismo, es que el expediente es turnado a una ponencia y, a partir de dicho momento es cuando empiezan a contabilizarse esas 48 horas.

[14] A nivel local, en la Ciudad de México, el instrumento normativo que desarrolla a detalle los plazos del PES, es el Reglamento para el Trámite y Sustanciación de Quejas y Procedimientos de Investigación del IECM. El artículo 77 de dicho instrumento señala que el trámite y sustanciación del PES "no podrá exceder de treinta días, contados a partir de (…) se acuerde su inicio", mientras que el numeral posterior desglosa este plazo. De nueva cuenta, está presente la presteza en la tramitación.

tiene atribuciones para realizar requerimientos de información a servidores públicos, relacionados con el ejercicio de sus cargos, incluso si estos tienen carácter de denunciados. Por otro lado, un ejemplo de la base teórico-electoral que respalda las resoluciones en la materia es la caracterización de las "equivalentes funcionales" de manifestaciones que den lugar a actos anticipados de precampaña y campaña[15], cuyo desglose está relacionado con conceptos desarrollados en Tribunales de otras latitudes[16].

Mención aparte merece el desarrollo del PES como protector de los derechos humanos, lo que ha sido poco a poco realizado, llevando a cabo una interpretación sistemática que ha incluido comúnmente instrumentos internacionales, y que ha llevado a establecer por vía jurisprudencial, parámetros respecto de la inclusión de infantes o adolescentes en propaganda política-electoral[17]; violencia política de género; la inclusión de subtítulos para tutelar los derechos con personas con discapacidades auditivas[18]; la libertad de expresión y el deber de las personas públicas de soportar la crítica severa o el respeto al ejercicio periodístico[19]; entre otros. Sin embargo, esta actividad por parte de los tribunales electorales hay que tomarla con reserva, en atención a lo que en adelante se expone.

DEFICIENCIAS DEL PES.

La constante evolución normativa del PES ha logrado un mejoramiento en su sustanciación y en la consecución de su doble finalidad, pero desgraciadamente el medio de impugnación bajo estudio no está exento de deficiencias.

La primer gran deficiencia es el sesgo entre la regulación de los supuestos prohibidos por la Ley y la construcción judicial de los Tribunales Electorales. En efecto, la norma en algunos puntos no es totalmente clara en cuanto a las conductas que deben sancionarse. Incluso, supuestos tales como la indebida inclusión de niñas, niños y adolescentes en los promocionales políticos, que vulnera el interés superior del menor, o la falta de subtítulos en los promocionales pautados por autoridades y partidos políticos, que vulnera los derechos de las personas con alguna discapacidad auditiva, son ejemplos de prohibiciones que se crearon vía jurisdiccional.

Asimismo, es importante tener en cuenta que el PES forma parte del *ius puniendi*, de manera que resultan aplicables principios en materia sancionadora, tales como el de tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, y *non bis in idem*[20], entre otros[21].

---

[15] Utilizado en casos de Sala Superior, como los identificados con las claves SUP-REP-165/2017, SUP-RAP-34/2011 y SUP-REP-700/2018.

[16] Como la Suprema Corte de Justicia de EE. UU., en el caso Buckley v. Valeo, 424 U.S. 42 (1976).

[17] Jurisprudencia 5/2017. "**PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**".

[18] En la sentencia SRE-PSC-27/2016.

[19] Tesis XXXI/2018. "**CALUMNIA ELECTORAL. LOS PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EJERCICIO DE SU LABOR NO SON SUJETOS RESPONSABLES**".

[20] Cfr. Álvarez González, Juan Manuel, *Principios del Derecho Penal Aplicables al Derecho Sancionador Electoral*, en Cienfuegos Salgado, David y Cifuentes Vargas, Manuel (comp.) *El Ilícito y su Castigo. Reflexiones sobre la cadena perpetua, la pena de muerte y la idea de sanción en el derecho*, 1ª ed., México, Laguna, 2009.

[21] Como los principios de ley más favorable, lesividad (el no poder sancionar si no hay una afectación o puesta en peligro de bienes jurídicos), responsabilidad personal, prohibición de responsabilidad objetiva, presunción de inocencia y *non reformatio in pejus*, entre otros.

No obstante, este es un hecho frecuentemente pasado por alto por las magistraturas de los distintos Tribunales Electorales del país, lo que revela una segunda gran deficiencia respecto al PES: que, siendo necesario un enfoque jurídico doble, en materia electoral y materia sancionadora, las resoluciones muchas veces dejan de lado el aspecto no solo teórico-jurídico de la materia sancionadora, sino incluso del derecho positivo en dicho ámbito.

Si bien es una cuestión deseable (de *lege ferenda*) que determinadas conductas no reguladas se encuentren prohibidas, no es el papel de un Tribunal (Electoral) ampliar los supuestos de Ley. Asimismo, aunque resulte atractiva la imposición de sanciones más graves, es necesario que éstas se encuentren expresamente previstas. La expansión de supuestos prohibidos por parte de la autoridad jurisdiccional ya quedó asentada en párrafos anteriores; por lo que hace a la expansión en cuanto a las penas, el ejemplo más claro está en la pérdida de la presunción de un modo honesto de vivir [22] como consecuencia de sanciones impuestas en un PES[23].

En conclusión, el equilibrio a guardar entre la normatividad aplicable, los principios del derecho sancionador y las exigencias de procesos electorales confiables, limpios y democráticos, es una tarea aún por concluir.

---

[22] Construcción que es resultado de la resolución de Sala Superior del TEPJF de clave SUP-REP-362/2022 Y ACUMULADOS, en la que se vinculó a las autoridades electorales jurisdiccionales del país para que, al momento de resolver los procedimientos sancionadores, analicen y en su caso determinen la suspensión del requisito de elegibilidad consistente en contar con un modo honesto de vivir, a partir de la existencia de ilícitos constitucionales electorales cometidos por servidores públicos y que trastoca los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha señalado que el derecho humano de ser candidato (derecho al voto pasivo), solo puede ser restringido por resolución de un juez penal (CIDG, caso López Mendoza vs. Venezuela y caso Petro Urrego vs. Colombia).

[23] Actualmente se encuentra en Comisiones de la Cámara de Senadores la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General De Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica Del Poder Judicial de la Federación; y Expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (cuyo proceso legislativo puede consultarse en el enlace: http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/dictameneslxv_ld.php?tipot=&pert=0&init=3517). Tal propuesta de reforma contempla modificaciones al artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para introducir los siguientes numerales *"3. Las sanciones administrativas o jurisdiccionales en materia electoral deben ser aplicadas bajo el principio de estricto derecho. No podrán imponerse por simple analogía o por mayoría de razón*" y "*4. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, no podrán condicionar el ejercicio de derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía solicitando mayores requisitos que los que expresamente determinan la Constitución y esta ley*". Los cambios normativos propuestos son positivos, pues confrontan una de las deficiencias del PES expuesta en este ensayo. No obstante, es ideal que dicha propuesta se acompañe con un debido desglose de las sanciones que corresponden a cada infracción electoral y de las causales de inelegibilidad, a efeto de tener un sistema sancionador electoral más completo.

Asimismo, los excesos en la facultad reglamentaria denunciados en este ensayo son combatidos por la reforma de referencia, en específico, con la introducción de los numerales 4 y 5 del artículo 224 de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que precisan que ni la autoridad administrativa electoral, ni la autoridad judicial podrán emitir reglamentos, lineamientos o normas a través de las cuales regulen un tema donde exista omisión legislativa. Sin embargo, es menester contemplar el curso de acción que deberá seguirse en caso de omisiones legislativas, a efecto de evitar problemáticas que puedan suscitarse previo a un proceso electoral.