ALEJANDRA CASTILLO OYOSA
ASPIRANTE A MAGISTRADA ELECTORAL
DE TABASCO

ENSAYO

DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

En México, la potestad sancionadora en materia electoral inició en 1918, con la expedición de la Ley para la Elección de Poderes Federales, en la que se dotó de competencia a los jueces de distrito para la imposición de penas. En años subsecuentes, dicha facultad se confirió a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Federal Electoral. En 1990, se creó el Instituto Federal Electoral, al cual se le confirió la atribución de instaurar los procedimientos para conocer las infracciones de los partidos políticos, pero facultándose a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para imponer las multas correspondientes.

La reforma constitucional de 1996 otorgó al ahora extinto Instituto Federal Electoral, la competencia 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, modelo que se mantuvo hasta la reforma constitucional y legal en materia electoral del año 2014.

Ahora bien, el Procedimiento Especial Sancionador, conocido por sus siglas como PES, se implementó en el orden jurídico nacional, con motivo de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-17/2006,[1] con el propósito de investigar presuntas violaciones de las disposiciones constitucionales relativas al uso de los medios de comunicación, la emisión de propaganda por parte de servidores públicos o de los partidos políticos, así como por la comisión de actos anticipados de campaña.

Lo anterior se recogió en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante las reformas 2007-2008, mientras que en la reforma 2014, se estatuyó que el trámite y sustanciación de procedimientos especiales sancionadores estaría a cargo del nuevo Instituto Nacional Electoral[2], y la resolución e imposición de sanciones correspondería al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Regional Especializada.[3]

De manera que el PES se instruye cuando se denuncien conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de

---

[1] Recurso de apelación promovido por la coalición "Por el Bien de Todos", en contra de la determinación del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, de no aprobar un acuerdo por el que se ordenaba a la coalición "Alianza por México", retirar promocionales en radio, televisión e internet, que denostaban al candidato presidencial de la parte actora.
[2] Mediante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.
[3] Artículo 41, Base III, apartado D de la Constitución Federal; 475, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

la Constitución; contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Por otra parte, con la reforma sobre violencia política en razón de género del año 2020, se estableció que el procedimiento especial sancionador es la vía para conocer denuncias o hechos relacionados con esta temática, si bien la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha esclarecido que en casos donde se alegue la afectación de derechos político-electorales por actos cometidos en contextos de violencia política en razón de género, la presentación de juicios de ciudadanía, o sus equivalentes en el ámbito local, no requiere necesariamente la previa presentación y resolución de quejas o denuncias, pudiéndose presentar de manera autónoma o simultánea respecto de un procedimiento especial sancionador, siempre que la pretensión de la parte actora sea la protección y reparación de sus derechos político-electorales y no exclusivamente la imposición de sanciones al responsable, porque en este caso, corresponde a la autoridad administrativa competente.[4]

En ese sentido, se destaca que el referido máximo órgano de impartición de justicia en la materia del país, ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial, de aplicación obligatoria para los entes públicos que integran el sistema electoral mexicano, que regulan y esclarecen diversos tópicos del procedimiento especial sancionador: desde cuestiones de carácter procesal, definición de la vía para conocer ciertas conductas sancionables, imposición de multas, naturaleza probatoria, hasta la protección de derechos fundamentales, como la presunción de inocencia, entre otros.

También es relevante precisar que, derivado de la reforma electoral 2014, la mayoría de las entidades federativas se ocuparon de modificar sus legislaciones para adoptar el modelo federal dual; no así Tabasco, que a la fecha continúa rigiéndose bajo el esquema anterior, esto es: denuncia, investigación y resolución por parte del organismo público local, restringiendo la participación del órgano jurisdiccional a la emisión de sentencias para resolver los recursos legales procedentes que, para combatir la decisión de la autoridad administrativa, interpongan los afectados.

En ese orden de ideas, a fin de concretar la idea central del tema que interesa en el presente ensayo, me enfocaré en los aciertos y deficiencias desde la perspectiva del modelo tabasqueño de procedimiento especial sancionador, teniendo presente que le son aplicables los principios, reglas y jurisprudencia que rigen a nivel federal.

---

[4] Jurisprudencia 12/2021, consultable en: https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2021&tpoBusqueda=A&sWord=

Fortalezas.

No son pocas las virtudes del procedimiento especial sancionador; en mi opinión, son destacables las siguientes.

1. Es un instrumento para restaurar el orden jurídico violado. Ello es posible mediante el dictado de resoluciones que, apegadas a derecho, determinan la responsabilidad de los individuos infractores y la imposición de sanciones, las cuales abarcan desde amonestación pública, multas, reducción del financiamiento público y pérdida de registro, según la calidad del sujeto infractor (partidos políticos, agrupaciones políticas, personas aspirantes, precandidatas o candidatas a algún puesto de elección popular; dirigentes o afiliados a partidos políticos; organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos[5]). Así, no solo se restituye al agraviado, sino que también se restablece la normalidad jurídica.

2. Prevé la emisión de medidas cautelares. El procedimiento especial sancionador prevé la adopción de medidas cautelares[6] para lograr el cese de los actos o hechos infractores, evitar daños irreparables, la afectación de los principios electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Ley.[7] Lo anterior obedece a la protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[8]

De modo que, con la emisión de estas medidas, los denunciantes tienen la posibilidad real de lograr la suspensión de las conductas que lesionen su esfera jurídica, así como la eventual restitución de sus derechos.

3. Contempla la investigación de los hechos denunciados. El procedimiento especial sancionador se rige por el principio dispositivo, lo que significa que corresponde a quien denuncia aportar las pruebas con las que se pretenden acreditar los hechos motivo de reproche, pero no limita a la autoridad a ordenar el desahogo de aquellas que considere necesarias, especialmente, porque tiene el deber expreso de investigar los hechos de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva, para el conocimiento cierto de los hechos.[9]

---

[5] Artículo 347 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.
[6] En Tabasco, la Comisión de Quejas y Denuncias es el órgano competente para decretar la procedencia o no de las medidas cautelares.

[7] Artículo 359, párrafo 4 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.
[8] Jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF 14/2015 de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**
[9] Artículo 359, párrafos 1 y 3 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

Lo anterior se traduce en una garantía de objetividad e imparcialidad por parte del ente electoral, que incide en la resolución del procedimiento especial sancionador.

4. Dota de efectividad a la imposición y cobro de multas. En lo que respecta a los partidos políticos, las multas se aplican a las ministraciones mensuales del financiamiento público a cargo de la autoridad electoral, por lo que se trata de obligaciones de cumplimiento ineludible. En el caso de las personas candidatas, el Instituto se apoya en el formulario de aceptación de registro de candidatura para el proceso local correspondiente, sin que ello lo exima de la realización de las diligencias conducentes para valorar la situación particular de la persona denunciada, y evitar que la multa sea excesiva a la capacidad económica que pueda solventar la persona sancionada.

5. Permite la inscripción de personas sancionadas en materia de violencia política de género. Como ocurre en el ámbito federal, el procedimiento especial sancionador es el instrumento idóneo para la inscripción de personas sancionadas en materia de violencia política en razón de género, en las temporalidades que correspondan, cuyos efectos son primordialmente de publicidad, y como consulta antes del registro de candidaturas. En Tabasco, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana ha implementado un Registro Estatal disponible en su página de internet, por lo cual, en las resoluciones que sancionan conductas de este tipo, ordena la anotación tanto en este, como en el Registro Nacional consultable en el portal electrónico del Instituto Nacional Electoral.

6. Las resoluciones son públicas. Las resoluciones del procedimiento especial sancionador hacen efectivo el principio de máxima publicidad rector de la función electoral, toda vez que se hacen del conocimiento general por diferentes medios, esto es, estrados físicos y página web de la autoridad electoral, una vez que hayan causado estado, lo que al mismo tiempo se constituye en un ejercicio de transparencia de cara a la ciudadanía.

7. Las resoluciones son recurribles. Otra fortaleza del procedimiento especial sancionador, estriba en la posibilidad legal que las partes interesadas tienen de controvertir sus resoluciones ante las instancias jurídicas competentes, en este caso, el Tribunal Electoral de Tabasco. Incluso, con el agotamiento de la cadena impugnativa y dependiendo de las variables legales, pueden llegar al conocimiento de la Sala Regional y Sala Superior. Con ello, se garantiza a los involucrados el acceso a la justicia, a través de la revisión de la determinación primigenia.

Deficiencias.

Como toda actividad humana, el procedimiento especial sancionador es perfectible; así, considero que las siguientes son áreas de oportunidad para su mejoramiento.

1. Falta de precisión de plazos y de rapidez en la tramitación y resolución de la denuncia. Es cierto que una de las mayores virtudes del procedimiento especial sancionador debiera ser la celeridad tanto en la tramitación de la denuncia, como en las investigaciones necesarias y en su resolución, ya que fue diseñado legalmente para atender conductas que se suscitan primordialmente durante los procesos electorales, y que por ende pudieran afectar principios rectores.

Si bien es cierto que la Ley Electoral local[10] establece plazos breves para la celebración de la audiencia de alegatos, la emisión de medidas cautelares y el dictado de la resolución, no precisa la temporalidad para la admisión o desechamiento de la denuncia, ni los días que dispone la autoridad para hacer los requerimientos que conlleva el ejercicio de su facultad investigadora, lo que da lugar a que la sustanciación de la queja no fluya con la rapidez que ameritan los hechos que se denuncian y que en temas de especial sensibilidad, por ejemplo, violencia política de género y protección al interés superior de la infancia, es de particular relevancia.

Aunado a lo anterior, la práctica ha demostrado que, en los hechos, la brevedad de los plazos en las etapas que si están expresamente previstas, tampoco se cumple, en parte por falta de recursos humanos y porque las cargas de trabajo hacen materialmente imposible ceñirse estrictamente a los mismos.

Veo como un área de oportunidad, que la ley electoral local se reforme, a efectos de establecer el modelo dual que a nivel nacional prevalece, es decir, denuncia, investigación de los hechos e integración del expediente por parte de la autoridad administrativa electoral, y dictado de sentencia por parte del Tribunal Electoral de la entidad.

Lo anterior, bajo un esquema de trabajo colaborativo entre ambas instancias que involucren insumos tecnológicos, como ocurre entre el Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Especializada, para que desde la presentación de la queja se genere un expediente electrónico, de manera que el órgano jurisdiccional tenga conocimiento oportuno del asunto y cuente con los elementos para la pronta resolución del mismo.

Se eliminan datos personales considerados como confidenciales de conformidad con los artículos 11

[redacted]

ALEJANDRA CASTILLO OYOSA
Aspirante a magistrada electoral de Tabasco
14 de febrero de 2023.

[10] Artículos 362-364.