

Fundamentos y aplicaciones del
procedimiento especial
sancionador en materia electoral



Fundamentos y aplicaciones del
**procedimiento especial
sancionador** en materia electoral

María del Carmen **ALANIS FIGUEROA**

KGf3055 Alanis Figueroa, María del Carmen
A319
2015 Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral [recurso electrónico] / María del Carmen Alanis Figueroa. — 1a. ed. — Toluca, México : IEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2015.

107 p. : diagramas, gráficas, tablas. — (Breviarios de Cultura Política Democrática ; 25).

ISBN 978-607-9028-89-3

1. México - Sanciones administrativas 2. Derecho electoral

Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral

María del Carmen Alanis Figueroa

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 25

Primera edición, 2015

D. R. © María del Carmen Alanis Figueroa, 2015
D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2015
Paseo Tolloca núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,
Toluca, México. C. P. 50160

ISBN de la versión electrónica: 978-607-9028-89-3

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad de la autora, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

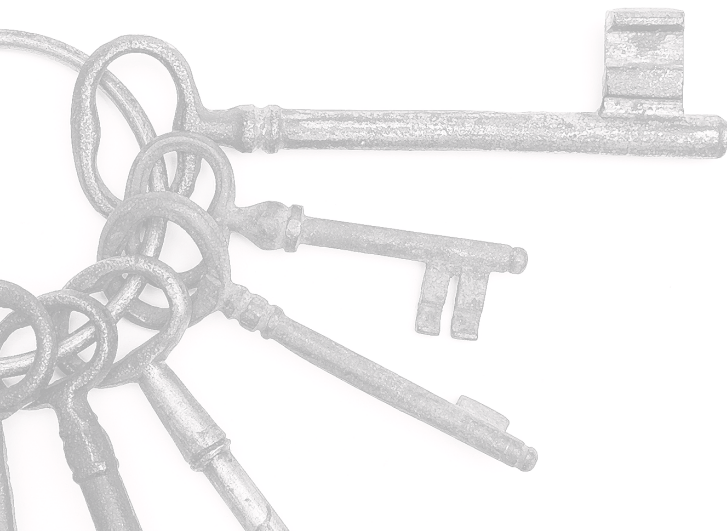
Publicación de distribución gratuita

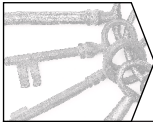
Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.



Índice

| | |
|---|-----|
| Introducción | 7 |
| Origen | 9 |
| Principios que rigen al procedimiento especial | 21 |
| Características que rigen al procedimiento especial | 29 |
| El modelo sancionador administrativo de la reforma constitucional y legal de 2007-2008 | 35 |
| Análisis y disyuntiva del modelo del procedimiento especial sancionador 2007-2008 | 61 |
| El modelo dual de solución de controversias. La reforma constitucional y legal de 2014 | 71 |
| El modelo de tramitación del procedimiento especial sancionador derivado de la reforma constitucional y legal de 2014 | 79 |
| Reflexiones finales | 91 |
| Apéndice | 97 |
| Fuentes de consulta | 103 |





Introducción

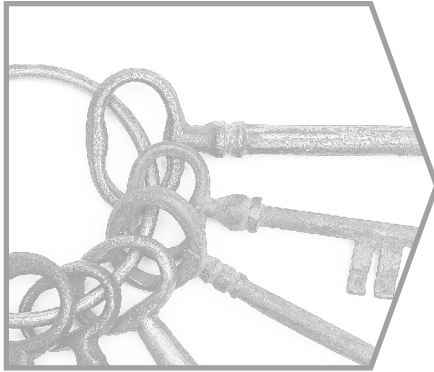
Con la reforma a la Constitución en materia político-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014, se introdujo la implementación de un modelo dual de solución de controversias en materia de propaganda político-electoral, en el que se mandata que a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE) corra la instrucción de los procedimientos especiales sancionadores y que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resuelva las controversias. Dichas sentencias podrán ser recurridas ante la Sala Superior del Tribunal, quien resolverá de forma inatacable.

Este fue uno de los cambios más controvertidos y estudiados de la reforma, puesto que sería la autoridad jurisdiccional electoral, y no la administrativa, la que impondría las sanciones correspondientes. Sin embargo, a pocos meses de su implementación, se han planteado diversos cuestionamientos que llevan a pensar en la reconfiguración de este modelo dual.

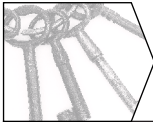
Lo cierto es que los últimos procesos electorales han evidenciado que estos procedimientos se han convertido en instrumentos indispensables para la solución de conflictos entre partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos, servidores públicos, concesionarios de radio y televisión, incluso entre los propios ciudadanos.

Ante el aumento en la presentación de las quejas y denuncias, las autoridades —tanto administrativas como jurisdiccionales— se

han visto en la necesidad de crear y, posteriormente, afinar los procedimientos sancionadores instaurados para regular las violaciones al modelo de comunicación. Este perfeccionamiento se ha conseguido a través de diversos criterios acordados entre el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), hoy INE, y el TEPJF, mediante los que ambas instituciones buscaron crear un mecanismo de solución de controversias que fuera capaz de otorgar una oportunidad razonable a las partes de ofrecer pruebas y alegatos y que tuviera como resultado una resolución debidamente fundada y motivada.



Origen



Origen

El procedimiento especial sancionador es una figura de reciente creación en el sistema jurídico mexicano. En materia electoral, se encontraba previsto un procedimiento administrativo sancionador genérico que era lento y que únicamente servía para amonestar o multar a los infractores.

Antes de la reforma constitucional de 2007, que dio origen al procedimiento especial sancionador y al actual modelo de comunicación política, no se contaba con algún tipo de procedimiento mediante el cual la autoridad administrativa tuviera facultades implícitas para vigilar el debido desarrollo de los procesos comiciales.

Existía un criterio jurisprudencial donde se establecía que la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo no era obstáculo para que la autoridad electoral lo instaurara, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional (Jurisprudencia 12/2007). Así, se establecía que las autoridades administrativas electorales contaban con atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollaran con apego a la ley.

El criterio enunciado se adoptó, por la reforma de 2008, en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), ya que se rediseñó el régimen sancionador electoral y

disciplinario, al tiempo que se establecieron nuevos procedimientos —entre ellos el especial sancionador— para los actos producidos dentro de los procesos electorales, vinculados con la propaganda.

En apego al espíritu de la jurisprudencia del Tribunal, la característica esencial del procedimiento especial es la brevedad y agilidad de su tramitación, con miras a construir una herramienta eficaz que permita corregir las posibles infracciones relacionadas con la elección.

EL SUP-RAP-17/2006 COMO ANTECEDENTE

En el desarrollo del proceso electoral federal 2005-2006, se implementaron estrategias de campaña, por parte de los partidos políticos y algunas coaliciones, en las que se incluyeron expresiones denigratorias y calumniosas.

El inicio del procedimiento corría a cargo del candidato que se sentía ofendido con esas manifestaciones y decidía acudir a la vía impugnativa. En dichas impugnaciones se cuestionó la idoneidad del acuerdo y del procedimiento sancionador electoral, establecido en el artículo 270 del entonces Cofipe, como medios para dar respuesta a la petición de los partidos para corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral.

La entonces coalición “Por el Bien de Todos” presentó, el 3 de marzo de 2006 ante el IFE, una solicitud de acuerdo en la que reclamaba contra la difusión de propaganda electoral en los medios de comunicación que en su opinión afectaba a su candidato y la regularidad del proceso electoral.

Ante tal petición, el Consejo General del IFE resolvió que la vía solicitada —el acuerdo— no era la adecuada para resolver el problema, ya que se afectarían los derechos al debido proceso de los emisores de los mensajes. Ante esta determinación, la solicitante impugnó la decisión de no aprobar el proyecto de acuerdo que ordenaría el retiro de la propaganda impugnada.

Finalmente, el 5 de abril de 2006, la Sala Superior estimó como parcialmente fundados los argumentos de la coalición. Se precisó 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. No obstante, se debía resolver con un procedimiento que fuera capaz de satisfacer las garantías del debido proceso.

En la sentencia que resolvió aquella apelación, el TEPJF estableció que los requisitos mínimos de un procedimiento que atienda estas necesidades deben ser:

- a) Proporcionar al demandado o posible afectado una noticia completa de la demanda, denuncia o del acto privativo de derechos o posesiones que pretenda realizar la autoridad, mediante la notificación personal que se le haga, la cual debe ser suficiente y eficaz, de manera tal que se tenga conocimiento fehaciente del hecho, acto u omisión de que se trate y, por ende, una posibilidad real y amplia de defenderse.
- b) Otorgar la oportunidad razonable a las partes o al posible afectado para ofrecer y desahogar las pruebas pertinentes y relevantes para su defensa, y que las mismas sean admitidas y valoradas.
- c) Otorgar a las partes y al posible afectado una oportunidad para que se expresen alegatos.
- d) Decidir el procedimiento administrativo mediante una resolución que dirima las cuestiones debatidas, la cual deberá cumplir, de manera estricta, con los requisitos de motivación y fundamentación legal (SUP-RAP-17/2006, pp. 47-48).

Entonces, en la resolución del expediente SUP-RAP-17/2006 se afirmó que debía implementarse un procedimiento expedito en el que se conociera de las conductas que ponían en riesgo el desarro-

llo del proceso electoral y donde se determinara si resultaba procedente o no ordenar la suspensión de la difusión de propaganda con contenido denigratorio o calumnioso.

Como consecuencia de tal decisión, el IFE en ejecución de sentencia, además de dejar sin efecto su resolución, tuvo que instrumentar el procedimiento teniendo como “ley” procesal la sentencia del TEPJF (Roldán, 2012, p.15). Es decir, en aquel año la Sala Superior estimó que el procedimiento establecido en el artículo 270 del Cofipe no era el adecuado para resolver los asuntos relacionados con la transmisión y difusión de propaganda. Señaló que se debía implementar un procedimiento expedito en el que se conociera de este tipo de infracciones. Este procedimiento debía ser capaz de determinar la procedencia de la orden de suspensión de la difusión de la propaganda con contenido denigratorio o calumnioso.

De ahí que, por criterio jurisprudencial, se precisó que la falta de regulación expresa de un procedimiento sumario preventivo no era obstáculo para que la autoridad electoral lo instaurara, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional.

Con ello se cumple lo señalado por Francesco Carnelutti (1997, p. XXXVII), al señalar que las normas jurídicas procesales tienen como finalidad, en lo general, la composición de conflictos de intereses —en forma de litigio— que se manifiestan entre los individuos o entre los grupos.

CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL

El origen del procedimiento especial sancionador se encuentra en la eminente necesidad de crear un procedimiento administrativo que fuera capaz de cubrir con todas las contingencias del proceso electoral, otorgando las garantías procesales necesarias de tutela a los derechos de los apelantes y denunciados.

Con la reforma electoral de 2007-2008 se creó una serie de procedimientos administrativos sancionadores para solucionar la sobrecarga y mal funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador genérico. De ahí que en el Libro Séptimo “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno” del Cofipe se estimara la creación de las siguientes vías:

- a) El ordinario sancionador, antes conocido como procedimiento genérico sancionador.
- b) El procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos.
- c) El procedimiento para la determinación de responsabilidades.
- d) El procedimiento especial sancionador.

TABLA 1. Evolución del procedimiento especial sancionador

| Legislación 2006 | | Legislación 2007-2008 |
|--|---|--|
| Un procedimiento sancionador administrativo genérico | Reforma político-electoral 2007-2008 | Procedimientos creados: 1) Procedimiento ordinario sancionador 2) Procedimiento especial sancionador 3) En materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos 4) Responsabilidad administrativa de los servidores públicos |

Con la reforma en materia político-electoral se estableció el procedimiento especial sancionador como un mecanismo de tutela electoral, con el objeto de mantener la equidad en la contienda electoral y que ningún candidato o partido político, coalición o sujeto interesado viera vulneradas sus prerrogativas electorales, así como que el IFE, como autoridad administrativa electoral, contara con las herramientas, normas y procedimientos legales para hacer valer la ley y sancionar a quienes infringieran el entonces nuevo modelo de comunicación política.

El procedimiento especial sancionador es un procedimiento administrativo sancionador por el que se conocen las conductas irregulares de todos los sujetos que interfieren en el modelo de comunicación política diseñado en 2007, para lo cual podrá imponer diversas sanciones que van desde la amonestación pública hasta la pérdida de registro de algún partido político y, en virtud de la reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2014, la interrupción de la transmisión de la propaganda de los partidos po-

líticos en radio y televisión en los tiempos del Estado (artículo 456, párrafo 1, inciso a, fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [Legipe]).

En el anterior Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE se describía este procedimiento en el artículo 5, inciso c, numeral II, como

el procedimiento que tiene por finalidad determinar, de manera expedita, la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral de los sujetos señalados en el Código, mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que obren en el expediente, atendiendo al catálogo de infracciones que para tal efecto se contiene en dicho ordenamiento.¹

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, p. 373).

Como consecuencia de los cambios legales realizados en enero de 2008 por la reforma constitucional de 2007, el nuevo Cofipe incluyó un capítulo específico dedicado al procedimiento especial sancionador, en el que se determinó que este tenía por objeto conocer de cuatro grandes tipos de irregularidades:

- a) Las violaciones cometidas al nuevo modelo de comunicación política tanto por partidos y candidatos, como por

¹ Reglamento modificado mediante acuerdo CG952/2008, en el cual se establecía la definición proporcionada, sin embargo, mediante el acuerdo CG246/2011 de fecha 17 de agosto de 2011, se derogó esa definición, omitiendo establecer una nueva.

- concesionarios de radio y televisión, así como por otros particulares.
- b) Las violaciones a la prohibición de propaganda gubernamental personalizada.
 - c) La contravención a las normas que regulan la propaganda política (por ejemplo, la colocación de publicidad en lugares prohibidos o la publicidad con expresiones denigratorias o calumniosas).
 - d) Los actos anticipados de precampaña o de campaña (Córdova, 2009, p. 27).

[De hecho,] la instauración de un procedimiento reparador, como se configuró inicialmente el PES, tiene como objetivo primordial la realización del fin que tiene a su cargo la autoridad electoral administrativa, en tanto mecanismo que permite dar satisfacción a las necesidades públicas imperantes, sin demérito de garantizar los derechos de los probables afectados, pues por mandato constitucional todo acto que pueda resultar privativo de derechos requiere que vengán precedidos de un procedimiento en el cual se respeten las formalidades esenciales. (Zavala, 2011, p. 379)

De ahí que no debe pasarse por alto que este procedimiento es único en la materia, debido a que surge de la necesidad de regular las descalificaciones, las calumnias y el incumplimiento a las normas electorales de los precandidatos, los candidatos, los partidos políticos y cualquier sujeto que interviniera en esta modalidad.²

Las principales características del procedimiento especial sancionador le permiten cumplir con sus objetivos primordiales, que se enumeran a continuación:

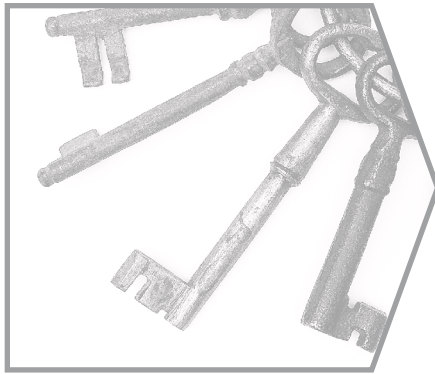
² Las elecciones presidenciales de 2006 desataron toda esta clase de acciones, por lo que el espíritu de la reforma del año siguiente fue regularla a través de un procedimiento que atacara de fondo y de manera dichas conductas violatorias.

- a) Evitar que se cometa un daño irreparable.
- b) Resolver a la brevedad posible.
- c) Cumplir con el modelo de comunicación política.

En un ejercicio de distribución de competencias, este procedimiento se dividió en dos tipos, en función de las conductas que se conocen en cada uno:

- a. Violaciones en materia de radio y televisión.
- b. Violaciones relacionadas con cualquier otro tipo de propaganda diferente a la transmitida por radio o televisión (medios impresos).

En el primero de los casos mencionados, el Consejo General del IFE se encargaba de tramitar y resolver la queja o denuncia presentada. En el segundo supuesto, era el Consejo Distrital del lugar donde se encontraba ubicada la propaganda contraria a la ley el que tramitaba y resolvía las quejas o denuncias.



Principios que rigen al
procedimiento especial



Principios que rigen al **procedimiento especial**

La sustanciación del procedimiento sancionador forma parte de las funciones administrativas del entonces IFE, ahora INE, ya que entre el cúmulo de facultades conferidas a este instituto se encuentra la capacidad para sancionar las violaciones en materia de propaganda político-electoral, fiscalización y demás obligaciones de los partidos políticos, las agrupaciones políticas, los candidatos y los ciudadanos, así como determinar la responsabilidad administrativa de sus servidores públicos.

La naturaleza del procedimiento especial sancionador consiste, por tanto, en conocer las presuntas infracciones y, una vez detectadas, sancionarlas. Sin embargo, para llevar a cabo dicha labor es necesario que el Estado tenga la facultad para imponer sanciones. El derecho administrativo, particularmente el derecho administrativo sancionador, constituye la base de estudio de la potestad sancionatoria de la rama administrativa del Estado.

Alejandro Nieto (2005) ha señalado, en torno a esta rama del derecho, que

el gran objetivo, sustancialmente logrado, de este nuevo derecho consiste en explicar la existencia de una potestad sancionadora de la administración, distinta de la penal o muy próxima a ella, y además en

dotar a su ejercicio de medios técnico-jurídicos suficientes, potenciando, al efecto, las garantías del particular. (p. 177)

Así pues, el derecho administrativo sancionador comprende aquella parte del ordenamiento jurídico que regula los principios de la potestad sancionadora de la administración, las normas para su ejercicio (procedimiento) y las especiales, que presenta el régimen de las infracciones y sanciones administrativas en cada uno de los sectores en que se desarrolla la actividad administrativa (Pereña, 2005, p. 117).

El procedimiento especial se inscribe dentro del derecho procesal administrativo, el cual se destaca por las siguientes características (véase Pallares, 1990):

- a) El órgano administrativo del Estado es parte del procedimiento, en este caso lo será el INE.
- b) En el procedimiento se ventilan cuestiones de orden público, que afectan directamente al Estado; en consecuencia, en el procedimiento especial sancionador se ventilan cuestiones relativas al modelo de comunicación política o la comisión de actos anticipados de campaña y precampaña.
- c) Muchos de los casos que se ventilan tienen como propósito verificar si la actuación de las autoridades fue conforme a derecho.
- d) En este tipo de procedimientos se puede romper con la idea plena del principio dispositivo, pues se faculta al órgano de justicia de disponer la práctica de pruebas y diligencias no ofrecidas por las partes, y resolver sobre posiciones no asumidas por ellas, cuando la trascendencia del caso lo amerite (Centurión, 2012, p. 274).

De ahí que la arquitectura o diseño del procedimiento especial sancionador tuvo como base el procedimiento ordinario sanciona-

dor en materia electoral, del que fueron subsanadas las deficiencias respecto de los plazos y de la oportunidad de sancionar las conductas que podrían afectar de manera irreparable el desarrollo del proceso. En palabras más sencillas, este procedimiento fue ideado como un mecanismo preventivo y reparador de conductas que pudieran vulnerar el desarrollo equitativo de la contienda electoral.

A pesar de ello, el procedimiento especial sancionador retoma algunas de las previsiones del derecho penal, en cuanto hace a la capacidad del Estado para sancionar las conductas ilícitas que atentan contra este. De tal manera que los principios que han inspirado al procedimiento al que se refiere este artículo han sido adaptados para ser funcionales dentro de la facultad administrativa sancionadora del Estado.

Los principios que rigen al procedimiento especial sancionador son los siguientes:

a) Dispositivo

El principio dispositivo es aquel en virtud del cual el proceso se construye asignando (o reconociendo) a las partes un papel de gran relieve de modo que, en primer lugar, la existencia real del proceso y su objeto concreto se hacen depender del libre poder de disposición de los sujetos jurídicos implicados en la tutela jurisdiccional que se pretende y, en segundo lugar, los resultados del proceso dependen, en gran medida, del ejercicio de las partes relativo a las oportunidades de actuación procesal abstractamente previstas en la norma jurídica.

Para Enrique Vescovi (1994, p. 60) el principio dispositivo es aquel en que se le otorga a las partes la iniciativa del proceso, es decir, el impulso o iniciativa del avance procesal. Hernando Devis Echeandia (2002, p. 60) señala que el proceso dispositivo tiene dos aspectos: el primero, que corresponde a las partes iniciar el proceso con la demanda y en ella sus peticiones, así como desistirse de la misma; y el

segundo, que toca a las partes solicitar las pruebas, sin que el juez pueda ordenarlas de oficio.

Lo anterior nos remite al inicio del procedimiento, donde se exige la presentación de un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos, con valor indiciario. Además, este principio recae esencialmente en las actuaciones de las partes. En el procedimiento especial sancionador se hacen patentes el poder de disposición de los sujetos jurídicos implicados en la tutela jurisdiccional que se pretende y los resultados del proceso que dependen del ejercicio realizado por las partes respecto de las oportunidades de actuación procesal (alegatos y prueba) previstos en la norma (véase Tesis S3ELJ 64/2002).

b) Exhaustividad

El principio de exhaustividad se refiere al deber de analizar cuidadosamente el caso para su resolución, en el cual se deben abordar todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes, y tasar las pruebas aportadas durante el mismo.

Esta característica consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos, a efecto de que no se den soluciones incompletas.³

De ahí que toda resolución que admita ser revisada por un medio de impugnación ordinario o extraordinario, que provenga de autoridad electoral (administrativa o jurisdiccional) debe traer consigo el estudio de todos y cada uno de los puntos que se estiman a

³ Conviene recordar que el INE se verá en la obligación de observar el principio de exhaustividad en todas sus resoluciones, debido a que es un instrumento mediante el cual se podrá verificar que la resolución cumple con las formalidades y con el fondo del asunto, conforme a la Tesis S3ELJ 43/2002.

su consideración y no únicamente algún aspecto concreto por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues solo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas deben generar.

Lo contrario, de llegarse a revisar dicha determinación a través de algún medio de impugnación, implicaría la procedencia del mismo y resolvería en contra de la autoridad que no haya realizado el estudio de fondo de todos los hechos sometidos a su consideración.

El procedimiento no será exhaustivo cuando deje de referirse a algún punto, alguna argumentación, a alguna prueba, en otras palabras, se impone a los juzgadores resolver sobre todos y cada uno de los aspectos particulares de lo pedido por las partes, así sea en su favor o en su contra (Gómez, 1996, p. 296).

c) Celeridad

La celeridad se convierte en la principal característica del procedimiento especial sancionador, pues será la actividad fundamental para que se evite que las conductas denunciadas se conviertan en afectaciones de imposible reparación, tal y como sucediera en el proceso electoral 2005-2006.

Este procedimiento toma en cuenta las peculiaridades de la materia cuando están vinculadas con el regular desarrollo de un proceso electoral, lo cual hace necesario tomar decisiones con la mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos.

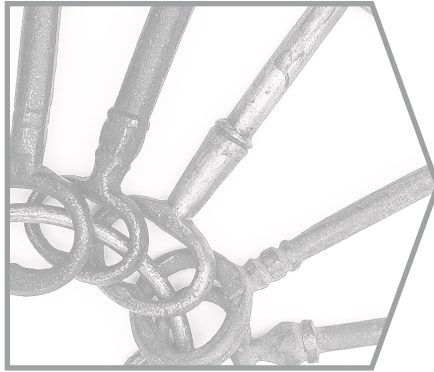
El principio de celeridad está referido desde la sentencia SUP-RAP-17/2006, que dio origen a este procedimiento; se aplicó con base en la interpretación del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se señala la obligación de la autoridad de sustanciar, con la mayor brevedad posible, los asuntos bajo su jurisdicción, obviando trámites innecesarios.

En este principio confluyen dos exigencias, a saber:

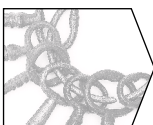
- a) Un procedimiento jurisdiccional o una determinación administrativa que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento.
- b) Evitar la demora en la resolución o sentencia.

Según el mencionado precepto constitucional, se obliga a las autoridades a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta.

En este procedimiento confluyen dos exigencias igualmente necesarias que deben ser maximizadas: por un lado, la garantía de un pronunciamiento jurisdiccional o de una determinación administrativa que cumpla con las necesarias formalidades esenciales del procedimiento, lo que supone cierto tiempo y, por otro, la de evitar que la eventual decisión ajustada a derecho resulte ineficaz por tardía.



Características que rigen al
procedimiento especial



Características que rigen al **procedimiento especial**

El procedimiento especial sancionador se gestó formalmente como un procedimiento, toda vez que es un conjunto de actos sistematizados en el que las partes interesadas, los terceros ajenos y la autoridad competente buscan resolver, mediante la aplicación del derecho, un conflicto de intereses de trascendencia jurídica. Por otra parte, Eduardo Couture (1997, p. 122) 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.

Aunque el procedimiento en estudio tenga 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 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.⁴

⁴ Concepto reconstruido y adaptado a la legislación electoral publicada en *el Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, a partir de lo establecido en *Procedimiento especial sancionador* (2012), editado por el IFE.

Esta vía de impugnación, que se encarga de dirimir conflictos relacionados con las conductas que se estiman violatorias del modelo de comunicación política, toma la denominación de especial porque no encuadra con los supuestos de procedencia previstos para el procedimiento ordinario sancionador, dado que su naturaleza está prevista para que sea un procedimiento que se tramite en cerca de 100 días hábiles.

En esa tesitura de ideas es que se puede señalar que, en atención a la naturaleza de los hechos violatorios de la normatividad electoral objeto del procedimiento especial sancionador y de las principales notas del procedimiento, este tiene las siguientes características:

- a) **Sumario.** Es un procedimiento con los tiempos sumamente reducidos, en atención a los plazos previstos para el desahogo de cada una de sus etapas, las cuales se encuentran delimitadas a efecto de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que vulnera las reglas previstas constitucional y legalmente para la comunicación política entre los aspirantes, precandidatos, candidatos, partidos políticos, concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Dicho carácter sumario del procedimiento provoca que solo puedan llegar a desahogarse pruebas de fácil trámite, como las documentales y las técnicas.⁵
- b) **Precautorio.** Ese carácter lo adquiere toda vez que su principal característica se encuentra en evitar —a través de la adopción de medidas cautelares— que conductas presumiblemente transgresoras de la ley electoral produz-

⁵ El entonces IFE ha señalado que el procedimiento especial sancionador es sumamente breve. Sus diversas etapas se encuentran delimitadas por plazos muy cortos, con la finalidad de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normativa electoral (*Procedimiento especial sancionador*, 2012, p. 31).

can efectos que puedan generar un daño irreparable para el proceso y la contienda electorales, lo que se lograría a través de medidas tendentes a la cesación o paralización de los actos que se estiman violatorios de derechos.

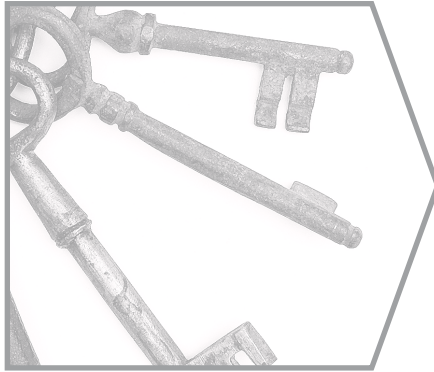
El procedimiento especial sancionador tiene como finalidad evitar que la conducta presumiblemente transgresora de la normatividad electoral genere efectos nocivos irreparables, a través del dictado de medidas tendentes a la cesación o paralización de los actos irregulares, cuyo objetivo es retirar a la brevedad posible la conducta infractora mediante el establecimiento de medidas cautelares antes de la emisión de la correspondiente resolución (*Procedimiento especial sancionador*, 2012, p. 31).

- c) **Sancionatorio.** 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 (Maljar, 2004, p. 33).

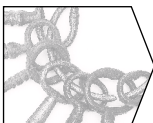
De hecho puede dotársele de esta característica porque, en caso de comprobarse la violación a la normatividad electoral federal, el infractor se hace acreedor a una sanción que se encuentra establecida previamente en la legislación. Dicha conducta tiene la finalidad de inhibir en el infractor la conducta violatoria de derechos. El IFE señaló que, en caso de comprobarse la conducta denunciada, el infractor se hará acreedor a una sanción prevista en la normatividad electoral federal, con la finalidad de inhibir que en el futuro se siga transgrediendo la ley (*Procedimiento especial sancionador*, 2012, p. 31). Es de destacar que la imposición de sanciones tiene como finalidad castigar la conducta que atenta o vulnera el orden jurídico y, además, de evitar que esta se cometa en el futuro.

TABLA 2. Características y principios fundadores del procedimiento especial sancionador

| Características | Principios fundadores |
|--|---|
| <p>1. Sumario. Sus diversas etapas se encuentran delimitadas por plazos muy breves, con la finalidad de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normativa electoral.</p> <p>2. Precautorio. Evita que la conducta presumiblemente transgresora genere efectos nocivos irreparables, al retirar a la brevedad posible la conducta infractora mediante el establecimiento de medidas cautelares antes de la emisión de la correspondiente resolución.</p> <p>3. Sancionatorio. En caso de comprobarse la conducta denunciada, el infractor se hará acreedor a una sanción prevista en la normatividad electoral federal, con la finalidad de inhibir que en el futuro se siga transgrediendo la ley.</p> | <p>1. Dispositivo. Es aquel en que se le otorga a las partes la iniciativa del proceso, es decir, el impulso o iniciativa del avance procesal.</p> <p>2. Exhaustivo. Se refiere a la capacidad de imponer el deber de agotar cuidadosamente en la resolución todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver.</p> <p>3. Celeridad. Se refiere a la obligación de la autoridad de sustanciar con la mayor brevedad posible los asuntos bajo su jurisdicción, obviando trámites innecesarios.</p> |



**El modelo sancionador
administrativo de la
reforma constitucional
y legal de 2007-2008**



El modelo sancionador administrativo

de la reforma constitucional y
legal de 2007-2008

En este apartado se hará referencia al modelo anterior de tramitación de los procedimientos especiales sancionadores; destaca el modelo uniinstancial en la solución de controversias, claramente recurrible vía jurisdiccional, pero que dista del modelo dual de la reforma 2014.

El anterior modelo se dividía, en función de la autoridad competente para sustanciarlo, dependiendo de las violaciones motivo de la denuncia, es decir, del tipo de infracción que se cometiera al modelo de comunicación política establecido en la reforma electoral constitucional de 2007.

Estas violaciones se pueden clasificar en dos vertientes:

- Violaciones en propaganda político-electoral en materia de radio y televisión.
- Violaciones en propaganda político-electoral referente a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora estuviera relacionada con ese tipo de propaganda.

Las primeras violaciones eran conocidas mediante el procedimiento especial sancionador a nivel central, y las segundas, mediante el procedimiento especial sancionador a nivel distrital.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL CENTRAL

Procedencia

La Secretaría Ejecutiva del Consejo General era la encargada de instruir este procedimiento especial, siempre y cuando los hechos denunciados versaran sobre violaciones referentes a las siguientes conductas:

1. Violentar lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución, es decir, cuando los partidos políticos infringieran el derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social o utilizaran los recursos públicos para promover la imagen de algún funcionario público.
2. Incumplir las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Cofipe.
3. Cometer actos anticipados de precampaña o campaña.
4. Infringir normas sobre propaganda política o electoral en la realización de los procedimientos electorales locales.⁶

⁶ Al respecto, la Sala Superior del TEPJF refiere que el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública (Tesis Relevante XXX/2008).

5. Contravenir lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento sobre Propaganda de Servidores Públicos.

Competencia

Eran competentes para la aplicación del procedimiento especial sancionador (central) los siguientes órganos del Instituto:

1. El Consejo General.
2. La Comisión de Quejas y Denuncias.⁷
3. La Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
4. Como órganos auxiliares los consejos y las juntas ejecutivas locales, y los consejos y las juntas ejecutivas distritales (Elizondo, 2012, p. 77).

Admisión

Dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de la denuncia, si la Secretaría consideraba que no se actualizaba ninguno de los supuestos de improcedencia, dictaba el auto de admisión correspondiente.

El auto de admisión debía contener necesariamente la orden de emplazar al denunciante y al denunciado para que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos, misma que debía realizarse a las 48 horas posteriores a la admisión.

⁷ El TEPJF ha considerado ratificar a la Comisión de Quejas y Denuncias como el único organismo encargado de suspender la propaganda política o electoral como medida cautelar, conforme a la Tesis Relevante XXXVII/2008.

En el mismo cuerpo del auto se informaba al denunciado la infracción que se le imputaba, debiéndole correr traslado de la queja o denuncia, la cual debía contener todos y cada uno de los anexos que forman el cuerpo de la denuncia. Dicho auto era notificado de acuerdo con lo dispuesto en el Cofipe y el Reglamento de Quejas y Denuncias.

Desechamiento

En caso de que la Secretaría considerara, después de examinar la denuncia, dentro de las 24 horas siguientes a la recepción, que se actualizaba alguno de los supuestos de improcedencia previstos en los artículos 368, párrafo 5, del Cofipe y 66, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias, procedía a su desechamiento de plano.⁸

Los supuestos de improcedencia a que refieren los preceptos aludidos son:

- a) Que la denuncia no cumpla con los requisitos siguientes:
 - I. Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital.
 - II. Domicilio para oír y recibir notificaciones.
 - III. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería.
 - IV. Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia.
 - V. Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas.
 - VI. En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

⁸ El desechamiento nunca deberá sustentarse en la cuestión de fondo de la litis, porque implicaría un pleno estudio del caso y dicho supuesto carecería de un verdadero sustento, conforme a la Jurisprudencia 20/2009.

- b) Que los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo.
- c) Que el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos.
- d) Que la materia de la denuncia resulte irreparable.

El auto de desechamiento debía notificarse mediante el medio más expedito al denunciante, en un plazo de 12 horas, el cual se confirmaba por escrito, dentro de los tres días siguientes a su notificación.

Investigación

La facultad de investigación no se encontraba regulada propiamente por el Cofipe, sino por el citado Reglamento de Quejas y Denuncias, en el cual se establecía que se realizaría por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

Una vez que la Secretaría Ejecutiva tuviera conocimiento de los hechos denunciados,⁹ en su caso, procedía a dictar de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos e impedir que se perdieran, destruyeran o alteraran las huellas o vestigios y, en general, para evitar que se dificultara la investigación.¹⁰ En el ejercicio de sus

⁹ Conforme a la Tesis Relevante IV/2008, en la cual se precisa que, para ejercer la facultad investigadora, el denunciante deberá exponer en su queja o denuncia todos los elementos constitutivos de la infracción, así como los hechos que fundamenten su dicho.

¹⁰ La investigación es un elemento probatorio que realiza la propia autoridad electoral, la cual cuenta con la facultad para instaurar y verificar que en verdad se estén violando las normas electorales. La Sala Superior del TEPJF ha decretado que las diligencias de inspección, que tienen por objeto la constatación por parte de la autoridad electoral administrativa de la existencia de los hechos irregulares denunciados, hacen prueba plena y, por ende, se instituyen en un elemento determinante para el esclarecimiento de estos y, en su caso, para la imposición de una sanción, conforme a la Tesis Relevante XXIV/2007.

facultades podría solicitar el auxilio de los órganos desconcentrados del Instituto.

Ya que la Secretaría admitiera la denuncia se allegaría de los elementos de convicción que estimara pertinentes para integrar el expediente respectivo.

En el momento en que se admitía la denuncia, se procedía a realizar el emplazamiento a las partes, con la finalidad de que comparecieran en la audiencia de pruebas y alegatos, debiéndose informar al denunciado, en el escrito respectivo, la infracción que se le imputaba, así como correrle traslado de la denuncia con sus anexos.

Audiencia de pruebas y alegatos

La audiencia de pruebas y alegatos se desarrollaba de forma oral e ininterrumpida, con o sin asistencia de las partes, dentro de las 48 horas siguientes a que se dictara el auto de admisión. La ley precisaba que debía ser conducida por la Secretaría, debiéndose levantar constancia de su desarrollo en un acta (artículo 369, numeral 1, del Cofipe).

Su estructura era la siguiente:

- a) Se otorgaba el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor de 15 minutos, resumiera el hecho que motivó la denuncia e hiciera una relación de las pruebas que a su juicio lo corroboraban. Si el procedimiento se había iniciado de oficio, la Secretaría haría esta función.
- b) En un acto seguido, se daba el uso de la voz al denunciado por 30 minutos para que respondiera a la denuncia, teniendo la oportunidad de ofrecer pruebas que desvirtuaran la imputación que le habían realizado.

- c) La Secretaría resolvía sobre la admisión de las pruebas y acto seguido procedía a su desahogo.
- d) Una vez concluido el desahogo de las pruebas, la Secretaría concedía en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podían alegar en forma escrita o verbal por una sola vez en tiempo no mayor a 15 minutos cada uno (procedimiento establecido conforme al artículo 369, numeral 3, del Cofipe).

En ella se admitían las pruebas documentales y técnicas; estas últimas se desahogaría siempre que el oferente aportara los medios para tal efecto.

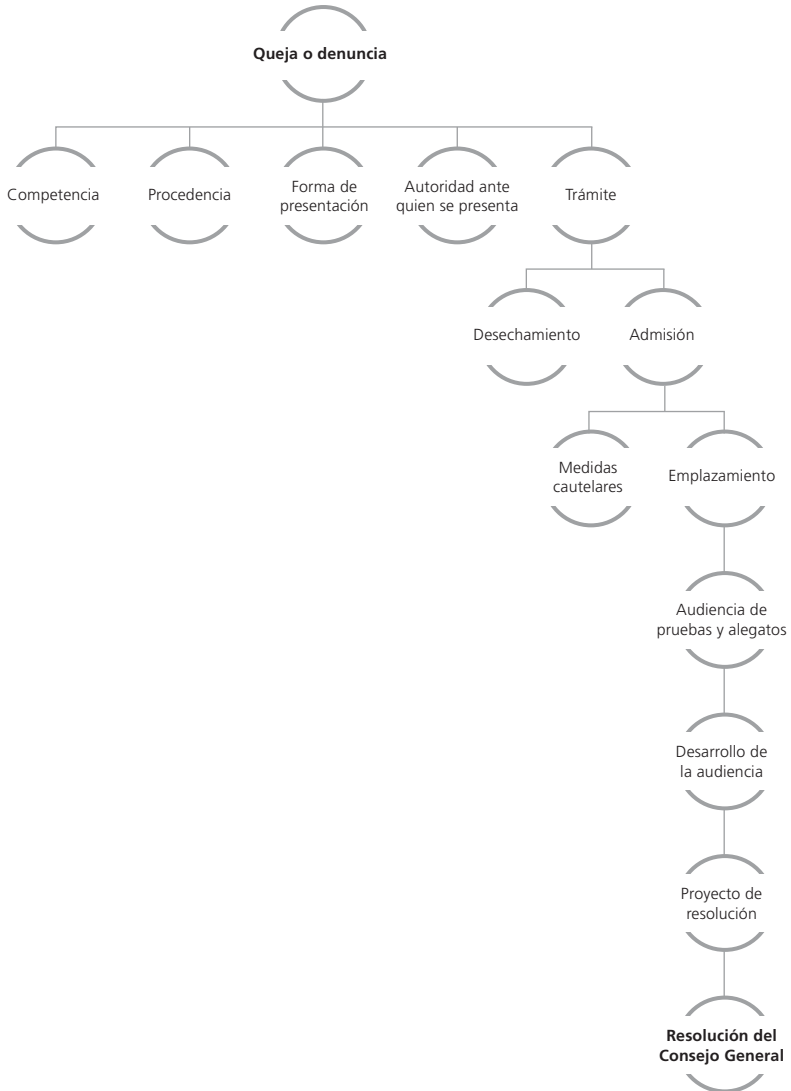
Una vez que hubiera concluido la audiencia, la Secretaría debía formular un proyecto de resolución dentro de las 24 horas siguientes, el cual sería presentado al consejero presidente para que convocara a los miembros del Consejo General a sesión. Dicha sesión del Consejo tendría verificativo dentro de las 24 horas posteriores a la recepción del proyecto.

Proyecto de resolución

En la sesión que celebraba el Consejo General para el conocimiento y resolución del proyecto de resolución, si resultaba comprobada la infracción se impondría la sanción correspondiente y se ordenaba de inmediato: “La cancelación de la propaganda político-electoral difundida en radio y televisión”.

La resolución debía contener tres apartados: resultandos, considerandos y puntos resolutivos.

FIGURA 1. Resolución del Consejo General



MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares deben ser entendidas como los actos procesales que determinaba la Comisión de Quejas y Denuncias, autoridad a petición del denunciante,¹¹ o de la Secretaría Ejecutiva, con el objeto de lograr que se detenga la transmisión de los actos o hechos que se presuman violatorios de la norma. Además, dichas medidas buscan evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las normas, hasta en tanto se emite la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento (véanse artículo 368, numeral 8, del Cofipe y artículos 3, numeral 1, inciso C, punto V, 17 y 18 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE).

En la sentencia que recayó al expediente identificado como SUP-RAP-12/2010, la Sala Superior determinó que, conforme a la doctrina, las medidas cautelares también se identifican como providencias o medidas precautorias y tienen por objeto evitar un daño grave e irreparable a los interesados o a la sociedad, vinculando a todos aquellos que tengan que ver con su observancia a fin de salvaguardar el bien jurídico de que se trate, sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando estas no se acatan.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la finalidad de las medidas cautelares es suplir la ausencia de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento que busca restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una si-

¹¹ Mediante la Tesis Relevante XXXVII/2008, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que esta Comisión está facultada para ordenar que se suspenda la difusión de propaganda político-electoral en radio y televisión, con la finalidad de evitar que se produzcan daños irreparables para los actores políticos o se viole cualquier bien tutelado por el espíritu de la materia electoral.

tuación que se reputa antijurídica (Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998).

El ex consejero presidente del IFE, Leonardo Valdés Zurita, ha señalado que

en cuanto a las medidas cautelares se observó una paradoja. Por un lado, evidentemente la rapidez del procedimiento especial sancionador pretende cesar de manera inmediata una determinada conducta; pero, por otro, el plazo contenido en la ley hizo ineficaz su emisión toda vez que en algunos casos no se pudo evitar el daño. En el mismo sentido, ante la carencia de normatividad sobre el denominado “derecho de réplica”, no fue posible que los medios de comunicación repararan o enmendaran, con carácter obligatorio, la posible afectación a uno o varios candidatos y partidos. (Valdés, 2009, p. 35)

José Roldán Xopa ha precisado que

son vías incidentales que buscan evitar daños irreparables en contra de aquellos sujetos relevantes para el derecho electoral.

...

El propósito es el cese de hechos o actos que constituyan una infracción a la legislación electoral, evite la producción de daños irreparables, impida la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o cancele la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, sin que el procedimiento quede sin materia. (Xopa, 2012, p. 55)

De tal modo que dichas medidas buscan mantener el estado que guardan las cosas hasta el momento de la comisión de la conducta antijurídica o, en su caso, su cese, las que en su caso pueden ser clasificadas como: conservativas, de mantenimiento del statu quo y anticipativas (criterio proveniente de la sentencia que recae a los recursos de apelación SUP-RAP-58/2008 y SUP-RAP-64/2008).

De ahí que se señale que dichos actos no deberán prejuzgar el fondo del asunto. Las medidas cautelares, como bien se ha establecido, no representan más que la suspensión del acto reclamado, en el cual no se entra al estudio de fondo de la conducta realizada, dejando la sanción para el final del procedimiento administrativo sancionador. En este punto, resulta relevante la Jurisprudencia 16/2009 del TEPJF, donde se establece lo siguiente:

Jurisprudencia 16/2009

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.— De la interpretación sistemática de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el procedimiento especial sancionador tiene el carácter de sumario y precautorio, que puede finalizar, antes de la emisión de una resolución de fondo cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el citado código. Por tanto, el hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe continuar el desahogo del procedimiento, a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes.¹²

¹² La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 15 de julio de 2009, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Una vez solicitada la adopción de medidas cautelares, la Secretaría valorará su procedencia dentro de las 48 horas posteriores a la admisión de la queja o denuncia. En caso de considerar procedente su adopción, la Secretaría remitirá a la Comisión un proyecto de acuerdo mediante el cual le proponga el tipo y aplicación de medidas cautelares, dicha autoridad dentro de las 24 horas siguientes en sesión privada discutirá y aprobará, en su caso, la adopción de las mismas, las cuales podrán consistir en:

- a. La orden de retiro de la propaganda en un plazo no mayor de 24 horas.
- b. La orden a las concesionarias y permisionarias, así como a los partidos atinentes, de la suspensión inmediata de la difusión de la propaganda transmitida en radio y televisión, con la finalidad de evitar daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos, la vulneración de los principios rectores del proceso electoral y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable en su oportunidad el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie (Tesis Relevante XXXIX/2008).

Procedencia de las medidas cautelares

Dichas medidas se aplicaban, de manera enunciativa, mas no limitativa, cuando se presumía la conculcación de los dispositivos constitucionales y legales siguientes:

- Artículo 41, base III, y 134, párrafo octavo, de la Constitución.
- Artículos 38; 342, párrafo 1, inciso g; 344, párrafo 1, inciso a; 345, párrafo 1, inciso b; 347 y 350 del Cofipe.

La función de las medidas cautelares es resguardar en condiciones de efectividad el bien público tutelado; en el caso de las elecciones se trata de garantizar la regularidad y equidad del proceso electoral. De esta suerte, la proporcionalidad, entre la medida adoptada y los hechos que en su momento son puestos a consideración de la autoridad electoral, es central para su efectividad y su regularidad en caso de ser sometida a la revisión judicial del TEPJF (Xopa, 2012, p. 60).

En una evaluación preliminar parcial, la autoridad deberá fundar y motivar las medidas cautelares que adopte con base en lo siguiente:

- a) Condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento:
 - I. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
 - II. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

- b) Las medidas deberán justificar:
 - I. La irreparabilidad de la afectación.
 - II. La idoneidad de la medida.
 - III. La razonabilidad.
 - IV. La proporcionalidad.

Dicho análisis se encuentra sustentado en la siguiente jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Jurisprudencia 26/2010

RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.— De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³

¹³ La Sala Superior en sesión pública, celebrada el 4 de agosto de 2010, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

La adopción de medidas cautelares procede, en todo tiempo, cuando se denuncia la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que pueda actualizar algunos de estos supuestos:

- I. Difusión, contratación, adquisición de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión por parte de los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales.
- II. Difusión, contratación y adquisición de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión por parte de personas físicas o morales a título propio o por cuenta de terceros dirigido a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.
- III. Violación o incumplimiento a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.
- IV. Difusión de propaganda política o electoral, por parte de los partidos políticos o personas sobre las que aquellos tengan calidad de garantes, que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas.
- V. Difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión de los poderes públicos federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales o locales, y hasta la conclusión de la jornada electoral.
- VI. En general, cuando se presuma la conculcación de los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral, incluso cuando se trate de actos continuados (*Procedimiento especial sancionador*, 2012, p. 78).

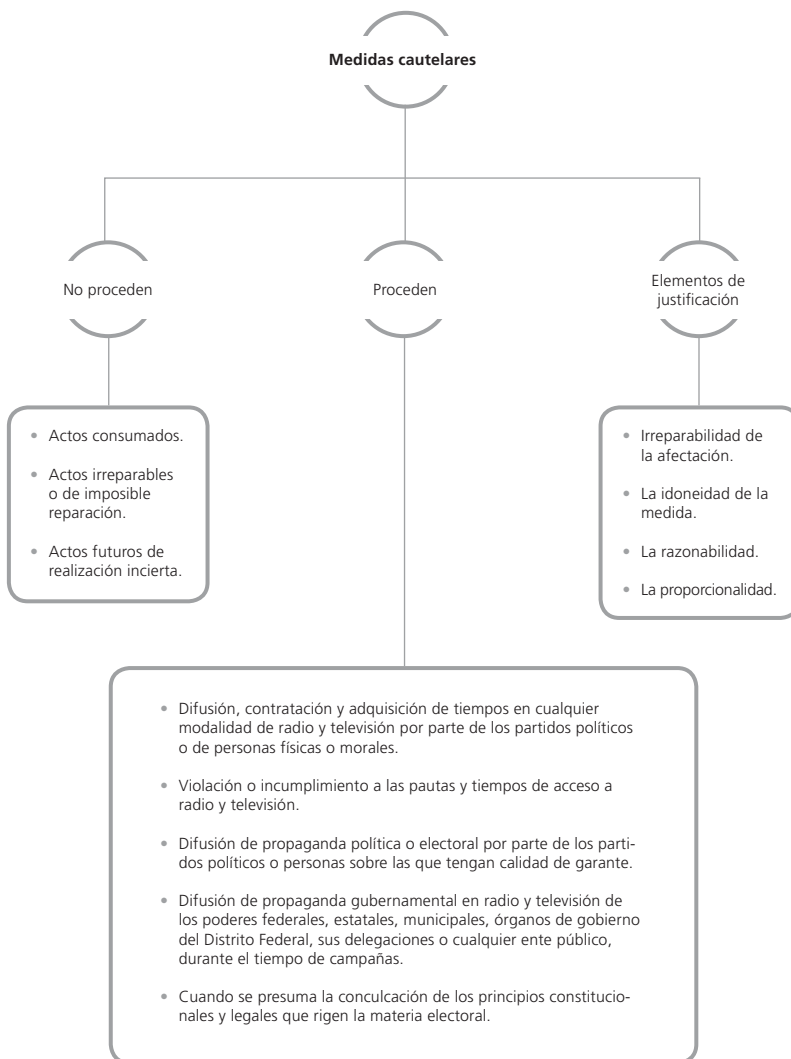
Al contrario, no procede la adopción de medidas cautelares en contra de:

- I. Actos consumados.
- II. Actos irreparables o de imposible reparación, entendiéndose como tales aquellos cuyos efectos no pueden retrotraerse y que son materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes de que ocurrieran los actos denunciados.
- III. Actos futuros de realización incierta (*Procedimiento especial sancionador*, 2012, p. 78).

De ahí que se pueda precisar que en el proyecto de acuerdo en el que se ponga a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias la adopción de medidas cautelares pueden proponerse, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes opciones:

- I. Suspensión de la transmisión de promocionales de radio y televisión.
- II. Retiro de propaganda contraria a la ley.
- III. Prohibir u ordenar la realización de los actos contrarios a la ley.

FIGURA 2. Medidas cautelares



PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL DISTRITAL¹⁴

Procedencia

Dicho procedimiento resultaba procedente cuando las denuncias eran motivadas por la comisión de conductas relacionadas con la ubicación física o el contenido de la propaganda política o electoral impresa, de pinta de bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refería a los actos anticipados de precampaña o campaña.

De tal forma que procedía en los siguientes casos:

- Dentro y fuera de proceso electoral, contra actos que:
 - I. Contravinieran los artículos 41, base III, y 134, párrafo 8, de la Constitución.
 - II. Incumplieran normas sobre propaganda política o electoral.
 - III. Constituyeran actos anticipados de precampaña o campaña.
 - IV. Contravinieran lo previsto en los artículos 41, base III, apartado C, párrafo 2, de la Constitución y 2, párrafo 2, del Código, así como en las Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental.

- Dentro de proceso electoral:
 - I. Contra actos que contravinieran lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento sobre Propaganda de Servidores Públicos.

¹⁴ Este tipo de procedimiento a nivel distrital desapareció en virtud de que el nuevo modelo prevé que quien resuelva sea la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

Competencia

Eran competentes para la aplicación del procedimiento especial sancionador a nivel distrital los siguientes órganos:

- I. El consejo distrital (órgano que resolvía dentro de proceso).
- II. La junta distrital ejecutiva (órgano que resolvía fuera de proceso, así como desde el inicio de este y hasta que se instalaran los consejos distritales).
- III. El vocal distrital ejecutivo (órgano sustanciador) (Elizondo, 2012, p. 129).

Autoridad ante la que se presentaba

La denuncia era presentada ante el órgano del Instituto correspondiente a la demarcación territorial en donde hubiera ocurrido la conducta conculcatoria de la normativa comicial federal; la autoridad encargada de sustanciar el procedimiento era el vocal ejecutivo distrital de la demarcación en donde hubiera ocurrido la conducta denunciada.

Auto de radicación

El auto de radicación es una figura jurídica que no se encontraba regulada dentro del Cofipe ni en el Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, al igual que en el procedimiento a nivel central. Sin embargo, en la práctica procesal se dicta dicho auto que permite asignarle al caso un número de expediente, se estudia la personalidad del promovente y se ordena que se lleve a cabo la investigación necesaria.

Dicho auto tiene que dictarse de manera inmediata, con la finalidad de impedir que se pierdan, alteren o destruyan las huellas o vestigios de la presunta conducta infractora.

Este auto no implica necesariamente la admisión de la queja o denuncia, sino que solo se le tiene por radicado el asunto tanto en oficinas centrales del IFE como en los consejos distritales de los mismos, sin que entre a estudio de fondo o de la propia admisión. Baste recordar que este auto se podría dictar de manera conjunta con el auto admisorio.

Investigación

Las diligencias de inspección ordenadas en el procedimiento administrativo sancionador tenían por objeto la constatación, por parte de la autoridad electoral administrativa, de la existencia de los hechos irregulares denunciados. Dicha actividad hace prueba plena y, por ende, se constituían en un elemento determinante para el esclarecimiento de estos y, en su caso, para la imposición de una sanción (Tesis Relevante XXXIV/2007).

Facultad de atracción

La Secretaría Ejecutiva del Instituto tenía la facultad de atraer los asuntos de competencia distrital en cualquier momento de la sustanciación del procedimiento y hasta antes que se dictara resolución, cuando la conducta denunciada constituía una infracción generalizada o revistiera gravedad.

La denuncia podía ser presentada ante los distintos órganos del instituto, en dichos casos se procedía de la siguiente manera:

- I. Si se presentaba en la Secretaría Ejecutiva un asunto de competencia distrital, esta podría o no hacer valer su facultad de atracción:
 - Cuando se determinaba que debía atraer el asunto, se daba aviso de dicha determinación a la junta o consejo distrital atinente.
 - En el supuesto de que se tomara la resolución de no ejercer la facultad de atracción, se remitía la queja o denuncia a la junta o consejo distrital competente a efecto de que este sustanciara el procedimiento.
- II. Si se presentaba ante juntas o consejos locales, se informaba a la Secretaría de su interposición y se remitía a las juntas o consejos distritales competentes para su trámite y sustanciación.
- III. Si se presentaba ante las juntas o consejos distritales, el vocal ejecutivo distrital debía dar aviso de inmediato de su interposición a la Secretaría mediante el sistema electrónico o institucional, debiendo tramitar el procedimiento respectivo.

De manera enunciativa, mas no limitativa, la Secretaría valoraba como cuestiones susceptibles de ser atraídas las siguientes:

- a) Que la conducta denunciada como conculcatoria de la normativa comicial federal haya ocurrido en dos o más distritos electorales federales.
- b) Que los hechos denunciados hayan sido cometidos por funcionarios públicos federales, estatales o municipales.
- c) Que en la propaganda electoral utilizada por el denunciado se denigrara o calumniara en términos de lo dispuesto por el Cofipe.

- d) Que la propaganda denunciada fuera de carácter religioso.
- e) Que la propaganda denunciada se hubiera difundido en medios impresos nacionales o en portales de Internet.

Desechamiento

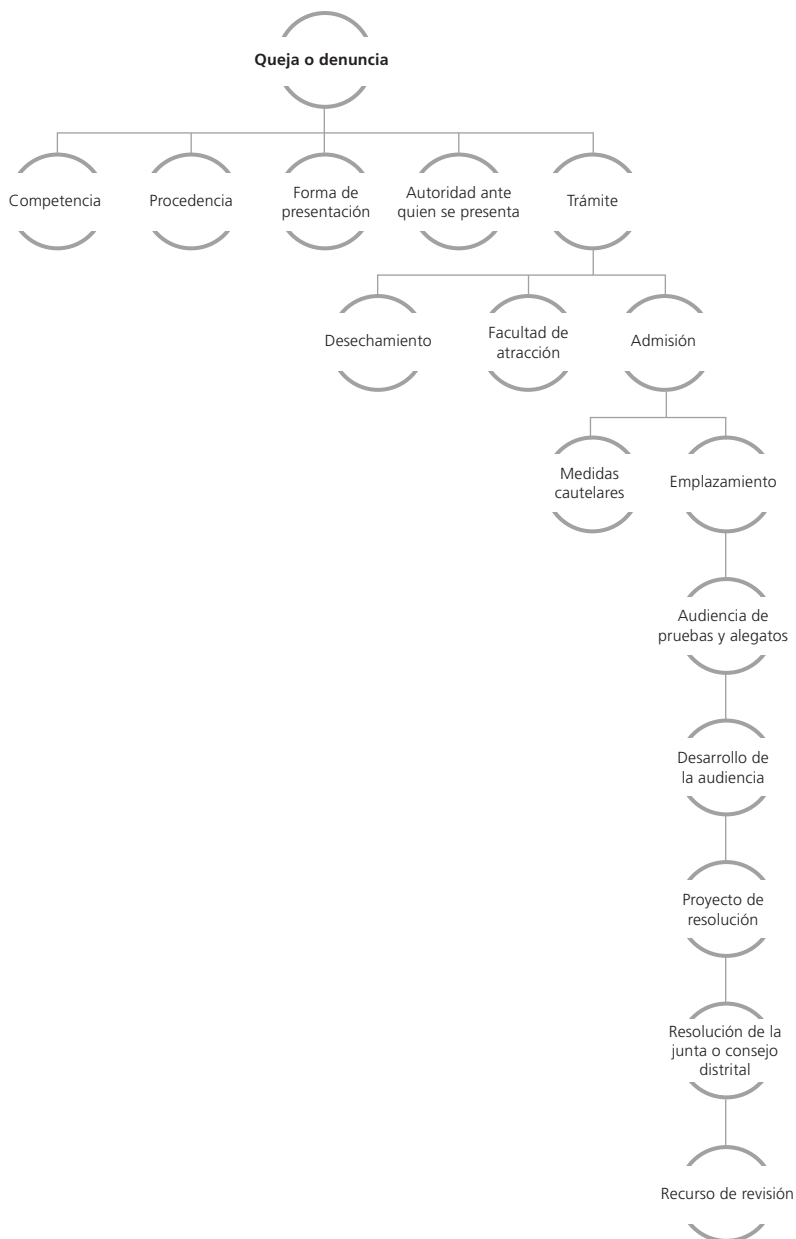
En las 24 horas siguientes a la recepción de la denuncia, si el vocal ejecutivo consideraba, después de examinarla, que se actualizaba alguno de los supuestos de improcedencia, la desechara de plano.

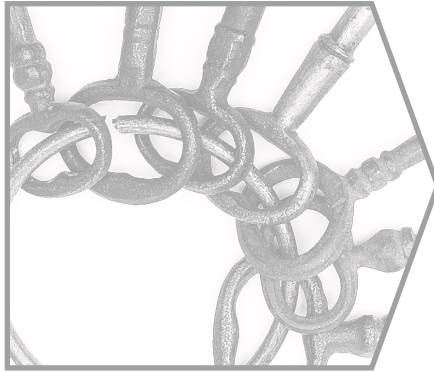
Las causales de desechamiento de una denuncia eran las siguientes:

- I. Que la denuncia no cumpliera con alguno de los requisitos.
- II. Que los hechos denunciados no constituyeran, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo.
- III. Que el denunciante no aportara ni ofreciera prueba alguna de sus dichos.
- IV. Que la materia de la denuncia resultara irreparable.

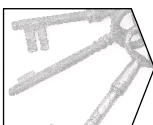
En cuanto a las demás cuestiones procesales, el procedimiento seguía las mismas reglas descritas para el procedimiento a nivel central. Sin embargo, es necesario precisar que el vocal ejecutivo ejercía, en lo conducente, las facultades señaladas para el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto. En su caso, el proyecto de resolución sería presentado, para su conocimiento y votación, ante el consejo distrital respectivo.

FIGURA 3. Resolución del consejo distrital





Análisis y disyuntiva del
modelo del procedimiento
especial sancionador
2007-2008



Análisis y disyuntiva del modelo **del procedimiento especial sancionador 2007-2008**

Este procedimiento fue un instrumento de fácil compenetración en el sistema electoral mexicano. De modo que partidos, candidatos y hasta ciudadanos han sido legitimados para interponer quejas y denuncias. Incluso con intención de tutelar los derechos político-electorales, la Sala Superior ha establecido que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) está legitimada para interponer el recurso de apelación, en contra de los actos o resoluciones de carácter general emitidos por el Instituto que estime violatorios de los derechos de los concesionarios de radio y televisión.¹⁵

En el apartado anterior se analizó que, tratándose del procedimiento especial sancionador a nivel central, el Consejo General del IFE era el encargado de tramitar y resolver la queja o denuncia y que, respecto al procedimiento especial sancionador a nivel distrital, el Consejo Distrital del IFE de la localidad donde se encontraba ubicada la propaganda presuntamente contraria a la ley era la autoridad competente para tramitar y resolver las quejas o denuncias.

No obstante, al tratarse de un procedimiento sumario, a fin de evitar daños irreparables entre la presentación de la denuncia, la

¹⁵ En dicho criterio se tiene por objeto actuar en defensa de los agremiados de la CIRT, con lo que se garantiza el acceso pleno a la justicia en materia electoral (Jurisprudencia 18/2013).

investigación y la resolución del procedimiento, la autoridad administrativa ha contado con la potestad de suspender la difusión de *spots* en radio y televisión.

Resuelto el procedimiento en sede administrativa, las partes siempre han contado con una vía jurisdiccional para recurrir las decisiones del IFE. En los asuntos vinculados con radio y televisión, las determinaciones del Consejo General eran recurribles a través del recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF.

Por su parte, las determinaciones de los consejos distritales sobre quejas relacionadas con propaganda de otro tipo podían ser recurridas en una primera instancia (todavía en sede administrativa) mediante el recurso de revisión ante el consejo local de la entidad en que se tratase.

Las resoluciones de los consejos locales, a su vez, podían ser impugnadas también a través del recurso de apelación, del cual tendrían conocimiento las Salas Regionales del TEPJF.¹⁶ Sin embargo, esto ha tenido consecuencias que han perjudicado a esta vía de denuncia.

LOS NÚMEROS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

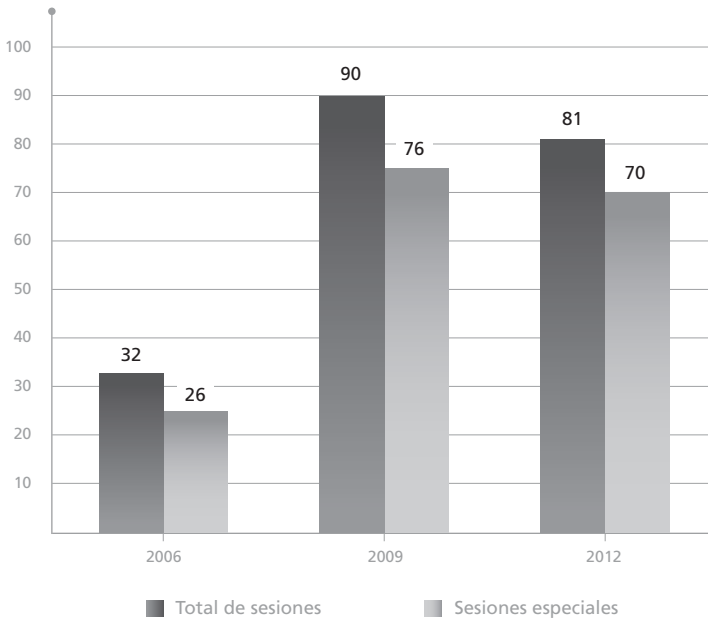
Los números han jugado un lugar importante en la corta vida del procedimiento especial sancionador, así lo demuestran las quejas presentadas. En su primer proceso electoral de implementación (2008-2009) se resolvieron 1,076 quejas (Informe General sobre la

¹⁶ El INE, así como en su momento el IFE, cuenta con una estructura descentrada en cada entidad federativa (juntas locales) y distrito electoral federal (juntas distritales), la cual, en proceso electoral se convierte en consejos locales y distritales, respectivamente. Por su parte, el TEPJF cuenta con una estructura formada por una Sala Superior y cinco salas regionales, la cual a partir de la reforma 2014 creció para incorporar una Sala Regional Especializada que iniciara operaciones en 2014, para atender el procedimiento especial sancionador, y dos salas regionales más que estarán integradas en 2017 para atender los procesos electorales federal y locales 2017-2018.

Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso 2008-2009, p. 437). Mientras que para el proceso de 2012 se recibieron en total de 1,587 quejas, de las cuales 1,371 se radicaron como procedimientos especiales sancionadores, 925 se radicaron en las juntas distritales y 446 en la Secretaría del Consejo General del IFE (Libro Blanco. Proceso Electoral Federal 2011-2012, p. 2).

Este incremento de trabajo rápidamente se notó en el aumento de sesiones del Consejo General. En el proceso electoral 2005-2006 se realizaron 32 sesiones del Consejo General, de las cuales 26 fueron de tipo especial. En 2008-2009 se realizaron 90 sesiones de las cuales 76 correspondieron a sesiones extraordinarias. Es pertinente señalar que en los órdenes del día casi siempre estaba listada alguna resolución de un procedimiento especial sancionador. En 2011-2012 se realizaron 81 sesiones del Consejo General, de las cuales 70 fueron extraordinarias. Incluso, se han llegado a dar casos donde se convoca a sesión extraordinaria para resolver únicamente estos asuntos.

FIGURA 4. Sesiones del Consejo General de los procesos electorales 2006-2012



Según las estadísticas ofrecidas por el IFE en 2009, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) interpuso 83 denuncias contra el Partido Acción Nacional (PAN) y el PAN, 86 contra el PRI (Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso 2008-2009). A esta situación se le denominó la queja espejo, por ser un reflejo de la queja presentada contra uno u otro partido.

Este hecho demostró que los partidos políticos no buscan únicamente auténtica justicia, sino que esperan tener, en las sesiones del Consejo General, otro sitio para posicionarse en los medios de comunicación a través de las denuncias presentadas y los debates en las propias sesiones. Esta conducta se convirtió en una estrategia

electoral para tener presencia mediática sin configurar el tipo de propaganda encubierta. El incentivo de los partidos políticos para presentar quejas y denuncias era claro y fue este uno de los temas que provocó la modificación de la sustanciación del procedimiento especial sancionador en la reforma política y electoral publicada el año pasado.

Otra de las justificaciones para la modificación al modelo de tramitación del procedimiento especial sancionador fue que no solo aumentó el número de sesiones, sino que se convirtió en una especie de juzgado de primera instancia en donde los representantes de los partidos políticos y los del Poder Legislativo representaban los intereses de sus institutos políticos.

LA DISYUNTIVA DEL **PROCEDIMIENTO EXPEDITO**

La función primordial del INE, antes IFE, es la organización de las elecciones, de hecho fue la premisa para su creación. Dentro del cúmulo de facultades de que fue dotado, independientemente de la función sancionadora, se encuentran las siguientes: la instalación de los consejos locales y distritales, el empadronamiento y la elaboración del listado nominal, la actualización del Registro Federal de Electores, la promoción de la participación de los ciudadanos que radican en el extranjero para que puedan votar, la fiscalización de los partidos políticos, la selección y capacitación de los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla, la logística y planeación de los lugares donde se instalarán las casillas electorales, la distritación electoral, el monitoreo de los tiempos del Estado en radio y televisión, etcétera.

Sin embargo, uno de sus principales problemas se encuentra en la rapidez con la que se tienen que tramitar, substanciar y resolver los procedimientos especiales. Con la intención de lograr que fuera expedito el procedimiento, se optó por concentrar en manos de

un solo funcionario (el secretario ejecutivo y los respectivos vocales ejecutivos en los distritos) la responsabilidad de efectuar las investigaciones, ponderar las pruebas y alegatos, y emitir un proyecto de resolución sobre el asunto para someterlo a la consideración de los órganos de decisión política del instituto, lo que evidentemente generó un desgaste con los propios partidos políticos.

El consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello ha señalado que

el Procedimiento Especial Sancionador es un procedimiento expedito de cinco días que concentró la instrucción en manos del secretario ejecutivo y de los vocales ejecutivos distritales del país (encargados de llevar a cabo, además, una audiencia de pruebas y alegatos donde de manera presencial las partes deben ofrecer los elementos probatorios y argumentos que funden su dicho), y se desconcentró la resolución de las controversias aparte del Consejo General, en los trescientos consejos distritales del IFE, cuando antes solo aquel órgano nacional era competente para desahogar las quejas interpuestas en el proceso electoral. (Córdova, 2009, p. 28)

Gran parte de las apelaciones que se presentaron ante el Tribunal Electoral se sustentaron en la penosa falta de congruencia y compatibilidad entre lo expedito del procedimiento y la falta de exhaustividad de la investigación que se realizaba.

De manera frecuente resultaba notorio que una resolución pronta y expedita se oponía a la exhaustividad que solicitaban tuviera el Instituto al integrar y realizar las investigaciones. Por otra parte, si las resoluciones eran exhaustivas, no se cumplía con la celeridad requerida en la tramitación del procedimiento para conocer, tramitar y resolver en un plazo de siete días en promedio. En síntesis, fueron pocos los casos en los que se pudo cumplir con el trámite expedito y exhaustivo que demandaban las partes en el procedimiento.

CUESTIONES DE **PROCEDIMIENTO**

La reforma 2007-2008 impuso la atribución de conocer del procedimiento especial sancionador y facultó al instituto para realizar actividades de carácter jurisdiccional, diferentes a las administrativas —propias de su naturaleza jurídica— las cuales, en un lenguaje más común, corresponderían a cualquier juzgador de primera instancia. De tal forma que, al disponer que el Instituto dictara un auto de emplazamiento, una resolución, llevar a cabo una audiencia de pruebas y alegatos lo convertía en una instancia jurisdiccional, en un juzgado común.

Al tener una instancia revisora —TEPJF— el Instituto se convierte en una autoridad sin poder coercitivo de sus resoluciones. Ello en virtud de que solo 54 % de las resoluciones que emite son confirmadas por el Tribunal de la materia (Libro Blanco, p. 67). Con este hecho se confirma el carácter de primera instancia en el que el legislador colocó a la autoridad electoral administrativa.

Además, la autoridad electoral administrativa, al conocer y sustanciar el procedimiento especial sancionador estaba obligada a radicar, integrar, recabar pruebas y resolver en un lapso muy breve, puesto que después de celebrada la audiencia de ley, el Consejo General contaba con 48 horas para dictar sus resoluciones.

El desarrollo del procedimiento bajo el diseño legislativo anterior era inversamente proporcional a la posibilidad de desarrollar una investigación exhaustiva y meticulosa, que permitiera acreditar la probable responsabilidad del sujeto a sancionar, respetando los estándares mínimos de los procedimientos jurídicamente aceptables.

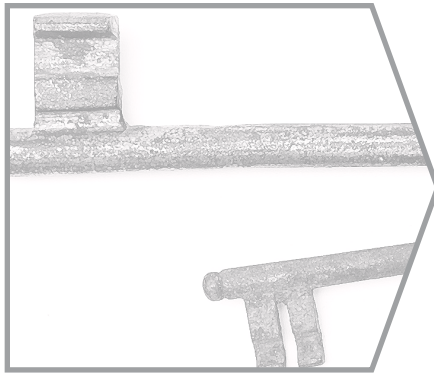
Una vez cerrada la instrucción se debía evaluar y redactar en 24 horas el cúmulo de constancias del expediente, los alegatos presentados por las partes y, cosa nada menor, los miembros del Consejo contaban con otras 24 horas para leer los proyectos y el Pleno del

Consejo otras tantas horas más para discutirlo y votarlo en infinitas rondas, preguntas, mociones y discusiones. Y, por si fuera poco, la misma brevedad de los plazos hacía imposible que los consejeros electorales celebraran la buena práctica de las “sesiones previas” (Becerra, 2011, pp. 10-13).

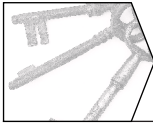
De ahí que el magistrado Marco Antonio Zavala Arredondo (2011, p. 373) haya considerado a este procedimiento sancionador como proveniente de los criterios interpretativos del TEPJF. Por eso conviene precisar que tanto el Cofipe como el Reglamento de Quejas y Denuncias han resultado ser ordenamientos con deficiencias procedimentales.

La intensidad en la presentación y resolución del procedimiento especial sancionador ha puesto en evidentes vacíos legales su regulación. Así, el TEPJF ha tenido que intervenir en diversas ocasiones para establecer los criterios de interpretación de dichos documentos normativos. De modo tal que la Sala Superior ha emitido 35 jurisprudencias y 14 tesis relevantes para subsanar irregularidades en el procedimiento.¹⁷

¹⁷ Se anexa como apéndice un cuadro con las jurisprudencias y otro con las tesis señaladas.



El modelo dual de
solución de controversias.
**La reforma constitucional
y legal de 2014**



El modelo dual de solución de **controversias. La reforma constitucional y legal de 2014**

Bajo el modelo adoptado en 2007-2008 se desarrollaron dos procesos electorales federales y 32 estados con procesos electorales en los que se renovaba al titular del Poder Ejecutivo local.

Una vez que transcurrió el proceso comicial 2011-2012, se tornó casi obligatoria la revisión del modelo de implementación del especial sancionador. En todos los foros de análisis y discusión se detallaron los alcances y límites de la reforma 2014 en materia de estos procedimientos. En aquellas horas de discusión se argumentaba e ideaba la delicada tarea de construir una nueva tramitación que dejara intocado el modelo de comunicación política establecido en la Constitución y, concretamente, la restricción de contratación de tiempo en radio y televisión para cualquier persona.

En la reforma a la Constitución publicada en febrero de ese año, se estableció que la autoridad encargada de resolver estos fatídicos y mediáticos asuntos sería el TEPJF. La disyuntiva de este cambio de competencia de la autoridad resolutoria estaba en que el texto constitucional determinó la competencia de la Sala del Tribunal para conocer y resolver estas impugnaciones. Las posturas partían de dos supuestos de conocimiento:

- a) **Competencia por territorio.** Que las salas regionales fueran las competentes para conocer en primera instancia

de las violaciones cometidas en su jurisdicción, para que en una segunda instancia —definitiva— fuera la Sala Superior la que se encargara de resolver las inconformidades respecto de las determinaciones de las salas regionales.

Esto implicaba que las salas regionales conocieran tanto de radio y televisión como de medios impresos, pinta de bardas o cualquier otro tipo de medio publicitario.

- b) **Competencia por materia.** Se debatía que dependiendo el tipo de conducta denunciada se estableciera la autoridad que habría de resolver. De esta forma las violaciones en radio y televisión habrían que ser resueltas por la Sala Superior y las de cualquier otro medio por las salas regionales. Se buscaba que, a través de la Sala Superior, se estableciera un solo criterio y una sola decisión para este tipo de faltas.

El 3 de abril de 2014 los diputados y senadores del Partido Acción Nacional propusieron la creación de una Sala Especializada del TEPJF, con la idea de que el INE se encargara de poner a disposición de esta instancia judicial los procedimientos sancionadores por quejas o denuncias por violaciones en materia de propaganda política y electoral, así como actos anticipados de precampaña o campaña, para resolver en forma definitiva e imponer sanciones.

En dicha iniciativa se planteaba que las denuncias y quejas se debían procesar en un plazo de 24 horas para dictar el acuerdo de recepción, y que si por alguna falla en la sustanciación se necesitara más tiempo, se podían solicitar 48 horas más. Concluido el proyecto, los magistrados tendrían 24 horas más para resolver.

De tal forma que, con el modelo ideado y diseñado por la Constitución, fuera el INE quien conociera y tramitara el procedimiento para dejarlo en estado de resolución, donde entraría la actividad de la Sala Especializada propuesta.

Dicho ideario fue motivo de análisis de Leonardo Valdés (2013),¹⁸ expresidente del IFE, y Pedro Salazar (2013),¹⁹ quienes argumentaban que el control ejecutivo o administrativo de los actos de los partidos políticos realizado por un órgano especializado en materia electoral, como el INE y el TEPJF, dotaba de certeza al procedimiento, puesto que tienen las facultades, recursos y estructura orgánica para llevar a cabo actos de vigilancia, de recomendación, decisión, evaluación, corrección y sanción, siguiendo los principios del control de la legalidad, de fiscalización, de oportunidad, de gestión y de eficiencia.

Finalmente, respecto al nuevo modelo de tramitación del procedimiento especial sancionador, en la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 se planteó el mecanismo dual de tramitación del procedimiento especial sancionador, al señalar que el INE será el encargado de investigar las infracciones a las reglas sobre propaganda electoral, remitiendo al TEPJF el expediente correspondiente para su resolución (artículo 41 constitucional, apartado D, base III).

Por su parte, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe, sustituta del Cofipe) se establece que será la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral —de nueva creación— la encargada de resolver estas controversias tanto para quejas relativas a propaganda en radio y televisión como para las relativas a otros medios (Alanis, 2014).

Algunas de las ventajas de la decisión que se adoptó desde el Poder Legislativo fueron:

¹⁸ Proponía trasladar al TEPJF los procedimientos sancionadores. Ello en tanto el IFE, ahora INE, es una autoridad administrativa y no jurisdiccional y el Tribunal, en cambio, es una institución diseñada para proveer justicia electoral. Para ello, el Tribunal cuenta con una estructura permanente en todo el país, con salas regionales, con jueces y abogados especializados en resolución de controversias.

¹⁹ Proponía que el entonces IFE instruyera, que las salas regionales del Tribunal sancionaran en primera instancia y que la Sala Superior tuviera la última palabra.

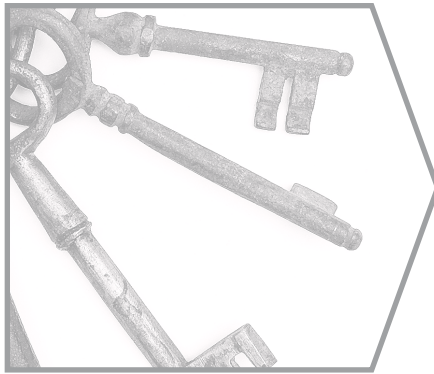
- El Instituto cuenta con una infraestructura centralizada y desconcentrada capaz de instaurar el procedimiento y de llevarlo a cabo hasta fase de resolución.
- Al no resolverse el procedimiento especial sancionador en el Consejo General, se reduciría la periodicidad de sesiones que está afectando el funcionamiento de órganos centrales.
- Los partidos políticos tendrían menores incentivos para litigar los procedimientos sancionatorios en el seno del Consejo General, lo que también contribuiría a reducir el número de quejas y denuncias frívolas que se presentan como estrategia política/mediática entre adversarios.
- La integración del procedimiento es más sencilla y, si le asiste la razón al ente político, la justicia será más expedita.
- Pone fin a la práctica de los amparos de televisoras contra sanciones de la autoridad administrativa.
- Finalmente, se privilegia el acceso a la justicia al contar los partidos políticos con dos instancias en sede jurisdiccional.
- No existiría diferenciación entre la autoridad que tramite y la que resuelva los procedimientos distritales y centrales, debido a que esta sala resolvería ambos.

TABLA 3. Comparativo de resolución de procedimiento especial sancionador

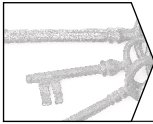
| Procedimiento | PES central (2007) | PES distrital (2007) | PES (2014) |
|---|------------------------------------|-----------------------------|--|
| Autoridad que tramita | Secretaría Ejecutiva | Vocal ejecutivo | Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral |
| Desechamiento | 24 horas | 24 horas | 24 horas |
| Admisión | 24 horas | 24 horas | 24 horas |
| Medidas cautelares | 48 horas posteriores a la admisión | No aplica | 48 horas posteriores a la admisión |
| Emplazamiento | Hasta 3 días | Hasta 3 días | Hasta 3 días |
| Audiencia (pruebas y alegatos) | 48 horas posteriores | 48 horas posteriores | 48 horas posteriores. Remisión inmediata a la Sala Especializada |
| Integración del expediente que se remite | No aplica | No aplica | No se ha fijado plazo |
| Proyecto de resolución | 24 horas posteriores | 24 horas posteriores | Turnado a ponencia tendrían 48 horas para dictar sentencia |

| Procedimiento | PES central (2007) | PES distrital (2007) | PES (2014) |
|----------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| Resolución/Sentencia | 48 horas para sesionar | 48 horas para sesionar | 24 horas para sesionar |
| Recurso de revisión | No aplica | 4 días | 3 días 48 horas medidas cautelares |
| Recurso de apelación | 4 días | 4 días | No aplica |

Fuente: elaboración propia con base en Alanis, 2014.



El modelo de tramitación
del procedimiento especial
sancionador derivado de la
**reforma constitucional
y legal de 2014**



El modelo de tramitación del procedimiento especial sancionador

derivado de la reforma constitucional y legal de 2014

El modelo sancionatorio en materia electoral, entre INE-TEPJF, nos hace echar una mirada atrás en lo que se establecía en el Cofipe (artículos 266, párrafo 1, inciso h, y 343) expedido en 1990, el cual regulaba la facultad de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para determinar y, en su caso, aplicar las sanciones en faltas administrativas cometidas por partidos políticos o ciudadanos. Dicho esquema tuvo vigencia hasta el 22 de noviembre de 1996, año en el que se creó el TEPJF como parte del Poder Judicial de la Federación (véase Dávila, 2014, p. 248).

La reingeniería constitucional y legal del año pasado estableció que la autoridad administrativa habría de continuar investigando e integrando los expedientes, mientras que la Sala Regional Especializada quedó facultada para determinar si, con la investigación realizada, procedía imponer una sanción.

El nuevo modelo de tramitación y sustanciación del procedimiento especial sancionador se compone, fundamentalmente, de las siguientes etapas:

1. Recibida la denuncia en el INE, se remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva para ser examinada junto con las pruebas aportadas.

2. En el plazo de 24 horas tendrá que admitir o desechar.
3. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo de 48 horas.
4. En caso de desechamiento, se notificará en un plazo de 12 horas.
5. De ser admitida se emplazará a las partes para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, dentro de 48 horas posteriores a la admisión.
6. Celebrada la audiencia se deberá turnar de forma inmediata el expediente completo a la Sala Regional Especializada del TEPJF, lo que incluirá el informe circunstanciado del INE.
7. El presidente de la Sala Regional Especializada recibirá la documentación y la turnará al magistrado ponente, quien contará con un plazo de 48 horas para elaborar el proyecto de sentencia, a su vez, la Sala tendrá 24 horas para resolver en sesión pública.
8. Las sentencias podrán tener dos tipos de efectos: a) declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o b) imponer las sanciones procedentes.
9. Las resoluciones de la nueva Sala Regional Especializada podrán ser impugnadas ante la Sala Superior a través de un nuevo recurso de revisión que podrá iniciarse en contra de tres actos de autoridad:
 - a) De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada.
 - b) De las medidas cautelares que emita el Instituto.
 - c) Del acuerdo de desechamiento que emita el INE (Alanis, 2014).

En virtud de la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador, el plazo para interponer el recurso de revisión transcurre como una excepción a los cuatro días previstos en la Ley de Medios, toda vez que se estableció un término de tres días, y cuando se trata de impugnaciones contra las medidas cautelares el término es de 48 horas (artículo 109, numeral 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Existen algunas cosas que destacar de la reforma y la creación de este nuevo modelo de resolución de controversias, dentro de las cuales resultan relevantes las siguientes:

PROCEDENCIA

El esquema sancionatorio establece en el artículo 99 constitucional, que los asuntos que conozca el INE y someta al conocimiento del Tribunal deberán versar sobre violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; pero no solo se estipula lo que ya antes se señalaba, sino que se da un paso adelante al mencionarse que podrá ser procedente sobre normas respecto de propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña.

Con dichos cambios se amplían los supuestos de procedencia ya establecidos, puesto que se suman los actos ya narrados en el párrafo anterior a las violaciones relacionadas con acceso de los partidos políticos y particulares a radio y televisión.

INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE

Una vez que se presente la denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, que es una unidad creada por la ley en la última reforma electoral, deberá

admitirla o desecharla en un plazo máximo de 24 horas, de ser admitida deberá emplazarse a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual tendrá verificativo dentro de las 48 horas posteriores a la admisión (artículo 471, párrafos 6 y 7, de la Legipe).

Cuando se haya fijado la litis y desahogado la referida audiencia, la Unidad Técnica procederá a remitir de inmediato el expediente a la Sala Especializada (artículo 473 de la Legipe). La Sala deberá revisar su debida integración y, en caso de advertir violaciones u omisiones procesales, se podrá ordenar al INE que subsane las deficiencias, así como realizar los requerimientos necesarios para contar con los elementos de convicción suficientes para elaborar, en el término de 48 horas, a partir de su turno formal, el proyecto de resolución (artículos 476 y 477 de la Legipe).

A pesar de lo previsto en la ley esta tarea es compleja puesto que, tradicionalmente, han existido desencuentros entre ambas instituciones por la remisión-reenvío del expediente. Con la finalidad de evitar este desgaste, el Instituto y el Tribunal generaron una serie de acuerdos y mecanismos para mejorar las vías de comunicación que permitan desahogar los procedimientos atendiendo todas las vías formales y procesales para los justiciables.

COLABORACIÓN INSTITUCIONAL²⁰

La Sala Superior emitió el Acuerdo General 4/2014, en el cual se generan directrices para los siguientes temas de interacción entre ambas instituciones:

²⁰ El 8 de agosto de 2014 el Tribunal Electoral celebró un convenio de colaboración interinstitucional con el INE, a fin de desarrollar tecnologías y actividades conjuntas que permitan el intercambio de información relacionada con los procedimientos especiales sancionadores, el acceso de ambas instituciones al expediente electrónico que se forme, así como la emisión de avisos recíprocos sobre todas las actuaciones que respecto de su instrucción y resolución emitan.

- 1. Recepción y aviso.** Cuando el Instituto reciba una denuncia o petición de iniciarla de oficio, deberá ingresar la información necesaria al sistema informático que comparten ambas instituciones para generar un aviso de inmediato a la Sala Regional, brindando la información que se desprenda de la denuncia. También, mediante el mismo sistema, deberá avisar sobre la admisión o desechamiento de la queja o denuncia respectiva, así como de las medidas cautelares que, en su caso, se otorguen o denieguen.
- 2. Asignación preliminar.** Una vez que la Sala Regional reciba el aviso sobre la admisión de la queja o denuncia, su presidente determinará la asignación preliminar del asunto a uno de los magistrados integrantes de la Sala, para que dé seguimiento, con el auxilio de la Unidad Especializada, a su instrucción por parte del Instituto, para cuyo efecto se dará acceso a la consulta del expediente original o digitalizado.
- 3. Remisión del expediente.** Celebradas las audiencias, los órganos del Instituto darán aviso por vía electrónica a la Sala Regional, de la forma, fecha y hora de la remisión inmediata del expediente original formado con motivo de la denuncia.
- 4. Revisión de la integración del expediente y turno.** Recibido el expediente por la Sala Regional, la Unidad Especializada procederá a verificar su debida integración e informará al presidente de su resultado, a fin de que se proceda al turno correspondiente, incluyendo, en su caso, la propuesta de adopción de las diligencias.
- 5. Diligencias.** En caso de que se acuerde la realización de las diligencias, para mejor proveer por parte de alguno de los magistrados integrantes de la Sala Regional, esta dará aviso por vía electrónica al órgano del Instituto respectivo de dicha determinación, así como de la que recaiga a su desahogo.

6. **Distribución y registro del proyecto de resolución.** El magistrado ponente distribuirá a los integrantes del Pleno de la Sala Regional el proyecto de resolución que someta a su consideración, debiendo entregar una copia a la Secretaría General de Acuerdos, quien llevará un registro, en el que se asiente, entre otros, la fecha y hora en que se recibe dicho proyecto, para efectos del cómputo del plazo a que se refiere el artículo 476, párrafo 2, incisos d y e, de la Legipe.
7. **Recurso de revisión en contra de la resolución.** En caso de que la Sala Regional reciba un recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución, deberá dar por vía electrónica el aviso, marcando copia a la Unidad Técnica. Asimismo, durante el proceso federal electoral, dentro de las 24 horas siguientes a su presentación, la Sala Regional enviará a la Sala Superior por la vía más expedita el escrito original de demanda, con sus anexos, y el expediente, con independencia de que, una vez transcurridos los plazos establecidos para el trámite, haga llegar el informe circunstanciado y, en su caso, los escritos de tercero interesado y demás documentación relacionada que obre en su poder.

Con ello, se consolidan rutas de diálogo y comunicación entre cada una de las instituciones en los diferentes momentos procesales de la tramitación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores. De tal suerte que, en todo momento, ambas instituciones tienen conocimiento de los asuntos con competencia dual.

PLENITUD DE JURISDICCIÓN

Existen diversas opiniones de lo que le ha faltado a este esquema de solución de las quejas y denuncias. Cuestionamientos que parten de lo ríspido y desgastante que ha resultado para las autori-

dades electorales sostener criterios compatibles con las funciones que desempeñan.

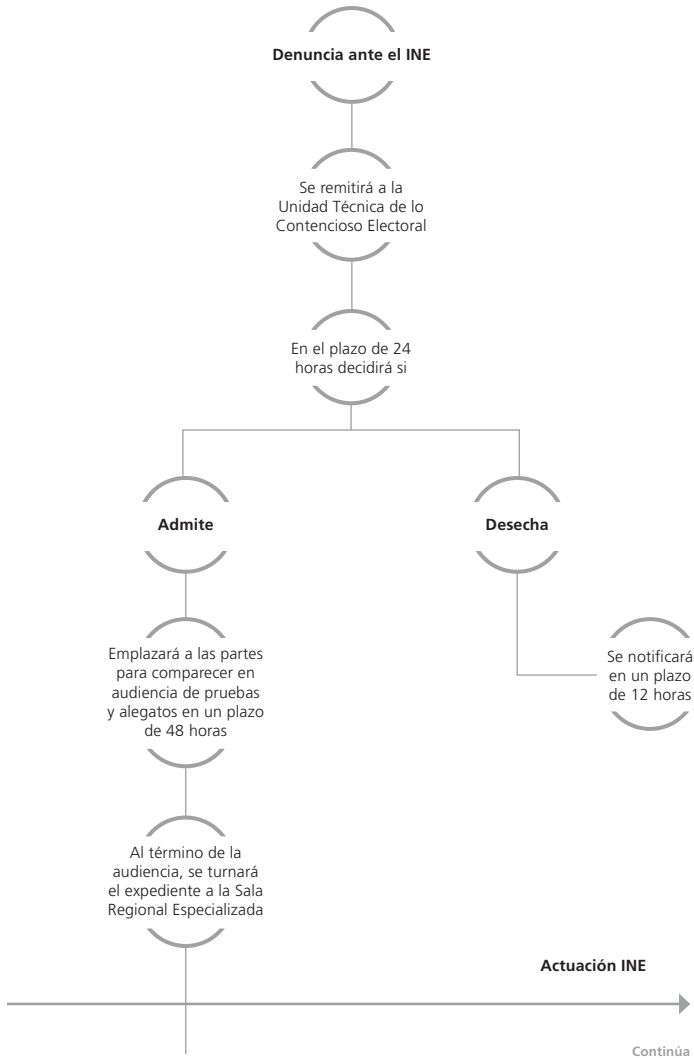
Desde ambas instituciones han surgido cuestionamientos sobre la remisión del expediente a sede jurisdiccional. Y es que un constante desgaste en estos siete años ha sido la figura del reenvío de los mismos. El Tribunal en repetidas ocasiones ha devuelto los expedientes al Instituto por no contener los elementos necesarios para sostener el sentido de las resoluciones. Situación que, obviamente, genera desencuentros institucionales.

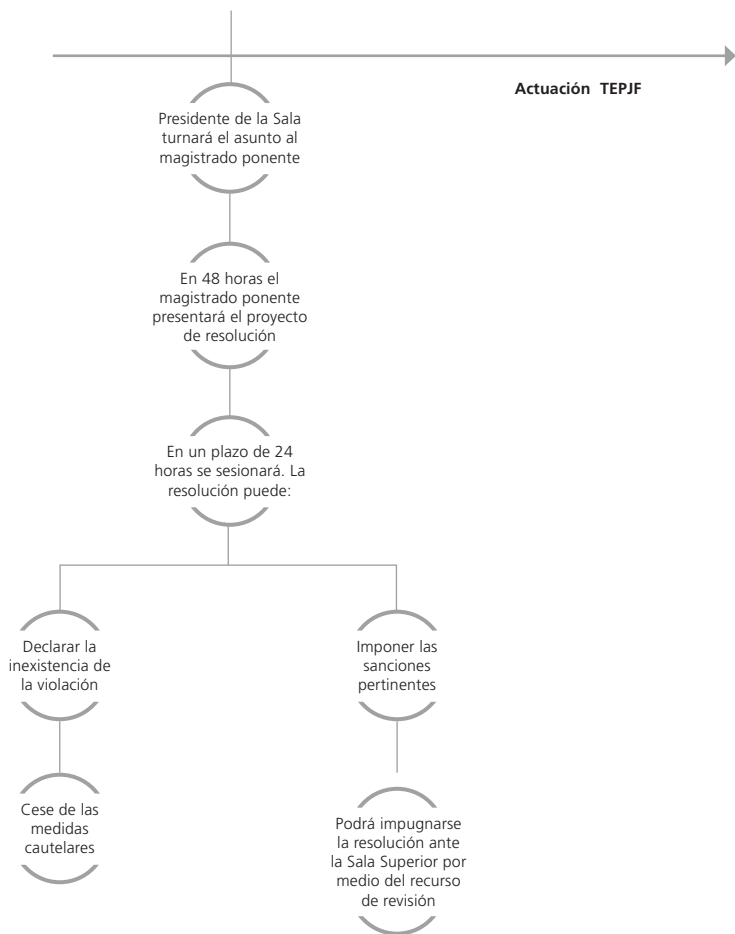
Existen quienes han señalado que toda esta problemática se resolvería si desde el Tribunal se adopta la postura de resolver con plenitud de jurisdicción. No es una idea fuera de proporción. Y es que la propia Sala Superior al resolver el JDC-1182/2002 señaló que se deben

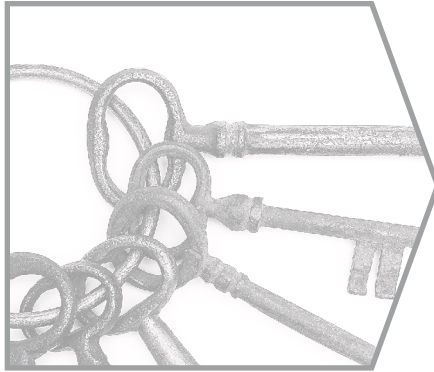
conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante la sustitución de la autoridad responsable que debió hacer el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida.

Evitando con ello que se reduzca la posibilidad de devolver jurisdicción a la autoridad responsable para poner fin, de una vez por todas, a las cuestiones sometidas a su conocimiento.

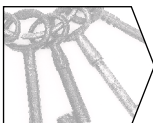
FIGURA 5. Modelo dual del procedimiento especial sancionador derivado de la reforma constitucional de 2014







Reflexiones **finales**



Reflexiones **finales**

El nuevo diseño legislativo de la resolución de los procedimientos especiales sancionadores plantea una nueva disyuntiva para la solución de las violaciones al modelo de comunicación política, establecido y tutelado en la propia norma fundamental, toda vez que no solo enfrenta problemáticas relativas a cuestiones procedimentales, ahora se busca evitar que las infracciones generen perjuicios irreparables en el proceso electoral a través de esta vía.

A escasos meses de la puesta en marcha de la Sala Regional Especializada, que se inauguró el 10 de octubre de 2014, el nuevo modelo ha tenido que afrontar dilemas relacionados con posibles violaciones a derechos fundamentales, como la libertad de expresión, el derecho a la información, la calumnia electoral, la sobreexposición mediática, entre otros.

Lo cierto es que el nuevo modelo se hace cargo de lo trascendente del debate político para el sistema democrático. Toda sociedad democrática demanda la posibilidad de manifestar ideas y opiniones que permitan hacer llegar a la ciudadanía la información necesaria para ejercer un voto razonado e informado en las urnas. De no hacerlo así, se estaría frente a un ejercicio limitativo de los derechos fundamentales para ejercer el voto, contrario a lo que toda nación democrática aspira.

En sí, el fin último del procedimiento especial sancionador dista mucho de ser únicamente la imposición de sanciones para quien incumpla con las reglas de comunicación política, en cambio, se centra en preservar un conjunto de normas adoptadas para que se transmitan por cualquier vía los mensajes políticos de los diversos interesados en la contienda electoral, de tal forma que a través de dicha tutela se cuiden los principios rectores de toda elección.

La naturaleza administrativa sancionadora de los procedimientos especiales sancionadores convierte a la autoridad resolutora en una institución sujeta a presiones importantes de los medios de comunicación y de los actores políticos, además de ser la vía de acceso a la información de posturas e ideologías para ejercer el sufragio.

Este nuevo modelo de tramitación del procedimiento abre las puertas para ejercer de forma más directa, con base en los precedentes de la Sala Superior, la regulación del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, toda vez que la regulación sobre propaganda gubernamental mantiene, hasta la fecha, una omisión legislativa que complica la aplicación y coherencia del modelo de comunicación política previsto desde la reforma constitucional de 2007. De nueva cuenta, se repite la ausencia de la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional.

En los pocos meses de vida de la reforma al procedimiento especial sancionador ha sido posible constatar que los asuntos más constantes versan sobre la forma en que los partidos políticos están violentando, a través de ilícitos constitucionales, las normas que regulan el modelo de comunicación política (SUP-REP-3/2015 y acumulados). Por otra parte, se han presentado denuncias respecto a presuntas imputaciones de calumnias electorales, toda vez que en los promocionales del periodo de precampañas se han presentado contenidos controversiales que, lejos de vulnerar derechos, han ampliado la crítica e información al electorado (SUP-REP-55/2015).

La nueva Sala tiene un reto que en papel no se ve sencillo. Es la encargada de tutelar por la vía jurisdiccional la falta de reglamen-

tación del artículo 134 constitucional derivada de una omisión del legislativo y establecer, a través de sus criterios de interpretación, los parámetros necesarios para hacer funcionar el marco legal, puesto que la expedición de la ley reglamentaria de dicho artículo tiene siete años de atraso.

Esta legislación resultaría el detonante para que se reduzcan los fraudes a la ley, además, tendrá la encomienda de delimitar las competencias para sancionar del INE, de los organismos públicos locales electorales (Oples) y de instancias del Poder Ejecutivo o Legislativo, ya que esto ha provocado un constante conflicto en los últimos asuntos resueltos.

La tramitación, sin duda, será objeto de futuras modificaciones. Su constante dinámica de movimiento enfrentará situaciones particulares que provocarán la expansión de la competencia y procedencia de este procedimiento, lo que se reflejará en una adaptación de los hechos materiales a la realidad de la norma jurídica.

Ningún modelo es perpetuo ni perfecto, todos los procedimientos tienden a un constante perfeccionamiento y acomodo que obedece a que la realidad supera a la norma. Ese modelo es cuestionable y perfectible, pero es el modelo que nos rige. Las autoridades están listas para su trámite y el proceso 2014-2015 nos dejará las experiencias necesarias para mejorarlo.

Apéndice

Jurisprudencias (procedimiento especial)

| | Rubro | Clave de jurisprudencia |
|---|---|--------------------------------|
| 1 | Alegatos. La autoridad administrativa electoral debe tomarlos en consideración al resolver el procedimiento especial sancionador | 29/2012 |
| 2 | Apelación. Procede para impugnar actos o resoluciones definitivos de los órganos del Instituto Federal Electoral, que causen agravio a personas físicas o morales con motivo de un procedimiento administrativo sancionador | 25/2009 |
| 3 | Apelación. Supuestos en que es válida su presentación ante los consejos locales o distritales del Instituto Federal Electoral, cuando actúan como órganos auxiliares de las autoridades responsables en el procedimiento administrativo sancionador | 26/2009 |
| 4 | Audiencia de pruebas y alegatos en el procedimiento especial sancionador. El plazo para celebrarla se debe computar a partir del emplazamiento | 27/2009 |
| 5 | Audiencia. Elementos que configuran tal garantía en el procedimiento administrativo previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales | 2/2002 |
| 6 | Caducidad. Excepción al plazo en el procedimiento especial sancionador | 11/2013 |
| 7 | Caducidad. Opera en el procedimiento especial sancionador | 8/2013 |
| 8 | Caducidad. Suspensión del plazo en el procedimiento especial sancionador | 14/2013 |
| 9 | Carga de la prueba en el procedimiento especial sancionador corresponde al quejoso o denunciante | 12/2010 |

| | Rubro | Clave de jurisprudencia |
|----|--|--------------------------------|
| 10 | Consejo General del Instituto Federal Electoral. Tiene facultades para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, en contra de militantes, dirigentes partidistas, particulares o autoridades | 8/2007 |
| 11 | Derecho de réplica. Se tutela a través del procedimiento especial sancionador | 13/2013 |
| 12 | Diligencias de inspección en el procedimiento administrativo sancionador. Requisitos para su eficacia probatoria | 28/2010 |
| 13 | Medidas cautelares. El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral carece de atribuciones para determinar su procedencia, en el procedimiento especial sancionador | 7/2012 |
| 14 | Multa en el procedimiento administrativo sancionador. Debe sustentarse en datos objetivos para cuantificar el beneficio económico obtenido (legislación de Michoacán) | 24/2014 |
| 15 | Presunción de inocencia. Debe observarse en los procedimientos sancionadores electorales | 21/2013 |
| 16 | Procedimiento administrativo especial sancionador. Sujetos legitimados para presentar la queja o denuncia | 36/2010 |
| 17 | Procedimiento administrativo sancionador. El acuerdo de inicio y emplazamiento, por excepción, es definitivo para la procedencia del medio de impugnación previsto en la legislación aplicable | 1/2010 |
| 18 | Procedimiento administrativo sancionador. El denunciante debe exponer los hechos que estima constitutivos de infracción legal y aportar elementos mínimos probatorios para que la autoridad ejerza su facultad investigadora | 16/2011 |

| | Rubro | Clave de jurisprudencia |
|----|---|--------------------------------|
| 19 | Procedimiento administrativo sancionador electoral. Debe realizarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad | 62/2002 |
| 20 | Procedimiento administrativo sancionador electoral. Deben privilegiarse las diligencias que no afecten a los gobernados | 63/2002 |
| 21 | Procedimiento administrativo sancionador electoral. La Junta General Ejecutiva del IFE tiene facultades investigadoras y debe ejercerlas cuando existan indicios de posibles faltas | 16/2004 |
| 22 | Procedimiento administrativo sancionador electoral. Los ciudadanos denunciante están legitimados para apelar la determinación emitida | 10/2003 |
| 23 | Procedimiento administrativo sancionador electoral. Los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución emitida | 3/2007 |
| 24 | Procedimiento administrativo sancionador genérico en materia electoral. La investigación debe iniciarse cuando un órgano del Instituto Federal Electoral tiene conocimiento de alguna violación | 17/2004 |
| 25 | Procedimiento administrativo sancionador. No admite litis. Consorcio pasivo necesario | 3/2012 |
| 26 | Procedimiento administrativo sancionador ordinario y especial. El secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para determinar cuál procede | 17/2009 |
| 27 | Procedimiento especial sancionador. El cese de la conducta investigada no lo deja sin materia ni lo da por concluido | 16/2009 |
| 28 | Procedimiento especial sancionador. El desechamiento de la denuncia por el secretario del Consejo | 20/2009 |

| | Rubro | Clave de Jurisprudencia |
|----|---|--------------------------------|
| | General del Instituto Federal Electoral no debe fundarse en consideraciones de fondo | |
| 29 | Procedimiento especial sancionador. El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral debe emplazar a todo servidor público denunciado | 36/2013 |
| 30 | Procedimiento especial sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión | 10/2008 |
| 31 | Procedimiento especial sancionador. La autoridad administrativa electoral debe recabar las pruebas legalmente previstas para su resolución | 22/2013 |
| 32 | Procedimiento especial sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado | 29/2009 |
| 33 | Procedimiento especial sancionador. Los partidos políticos tienen legitimación para denunciar propaganda que denigre a las instituciones | 22/2011 |
| 34 | Procedimiento especial sancionador. Si durante su trámite el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral advierte la participación de otros sujetos, debe emplazar a todos | 17/2011 |
| 35 | Propaganda gubernamental. Formalidades esenciales del procedimiento administrativo sancionador (legislación del Estado de México) | 2/2011 |

Tesis vigentes (procedimiento especial)

| | Rubro | Clave de tesis |
|---|---|-----------------------|
| 1 | Analogía y mayoría de razón. Alcances en el procedimiento administrativo sancionador electoral | XLV/2001 |
| 2 | Averiguación previa. Sus actuaciones son admisibles en el procedimiento administrativo sancionador electoral, por lo menos como fuente de indicios | II/2004 |
| 3 | Caducidad en el procedimiento especial sancionador. Debe analizarse de oficio | XXIV/2013 |
| 4 | Candidatos. La cancelación o pérdida de su registro, solo puede imponerse previo procedimiento sancionador (legislación del estado de Veracruz) | XXI/2010 |
| 5 | Causas de improcedencia. Las previstas para los medios de impugnación no deben ser aplicadas a procedimientos administrativos sancionadores (legislación de Veracruz) | XII/2011 |
| 6 | Derecho de defensa. Se transgrede ante la negativa injustificada de expedición de copias del expediente a las partes en el procedimiento administrativo sancionador | XXXV/2014 |
| 7 | Exhorto. Es legal ordenarlo en el procedimiento administrativo sancionador (legislación del Estado de México) | X/2012 |
| 8 | Multa impuesta en el procedimiento administrativo sancionador electoral. Si la infracción es de carácter patrimonial debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso | XII/2004 |
| 9 | Notificación personal. Procede aun cuando el representante del partido acreditado ante la autoridad administrativa omita señalar domicilio en la denuncia o queja que motivó el inicio del procedimiento administrativo sancionador | XIX/2011 |

| | Rubro | Clave de tesis |
|----|--|-----------------------|
| 10 | Nulidad de elección. Las conductas sancionadas a través de procedimientos administrativos sancionadores son insuficientes, por sí mismas, para actualizarla | III/2010 |
| 11 | Presunción de inocencia. Principio vigente en el procedimiento administrativo sancionador electoral | LIX/2001 |
| 12 | Procedimiento administrativo sancionador electoral. En las diligencias de investigación no es requisito citar al representante del inculpado | XXXIV/2005 |
| 13 | Procedimiento administrativo sancionador electoral. La Junta General Ejecutiva del IFE está facultada para solicitar información contenida en averiguaciones previas | CXIV/2002 |
| 14 | Procedimiento administrativo sancionador electoral. Los hechos denunciados solo son la base del inicio de la investigación | CXVI/2002 |

Fuentes de consulta

- Alanís Figueroa, María del Carmen (2014, julio). "Los peces en el río". *Voz y Voto*, 257, 42-45.
- Becerra Laguna, Ricardo (2011, junio). "Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE)". *Nexos*, 402, 10-13.
- Carnelutti, Francesco (1997). *Instituciones de derecho procesal civil* (Biblioteca Clásicos, vol. 3, Enrique Figueroa Alfonso, Trad. y Comp.). México: Harla.
- Centurión Ortiz, Rodolfo Fabián (2012). *Diccionario de derecho procesal*. Asunción, Paraguay: Fondo Editorial de Derecho y Economía.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2009, septiembre). "Rapidez o justicia". *Voz y Voto*, 199, 26-29.
- Couture, Eduardo J. (1997). *Fundamentos del derecho procesal civil* (3a. ed.). Buenos Aires: Depalma.
- Dávila Rangel, Juan Marcos (2014, julio-diciembre). "La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 14 (1), 248.
- Devis Echeandia, Hernando (2002). *Teoría general del proceso* (3a. ed.). Buenos Aires: Universidad.

- Elizondo Gasperín, Ma. Macarita (2012). *Prontuario electoral. Procedimiento administrativo sancionador*. México: Porrúa.
- Gómez Lara, Cipriano (1996). *Teoría general del proceso* (9a. ed.). México: Harla.
- Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso 2008-2009. Instituto Federal Electoral, Secretaría Ejecutiva.
- JDC-1182/2002.
- Jurisprudencia 12/2007. PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO.
- Jurisprudencia 16/2009 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 3, núm. 5, 2010.
- Jurisprudencia 18/2013. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA RADIO Y TELEVISIÓN. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN, CONTRA ACTOS QUE CONSIDERE CONTRARIOS A LOS INTERESES DE SUS AGREMIADOS.
- Jurisprudencia 20/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO.
- Jurisprudencia 26/2010 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 3, núm. 7, 2010.
- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

- Nación, novena época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, marzo de 1998.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Libro Blanco. Proceso Electoral Federal 2011-2012 (2013). México: Instituto Federal Electoral.
- Maljar, Daniel E. (2004). *El derecho administrativo sancionador*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Nieto, Alejandro (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Pallares, Eduardo (1990). *Diccionario de derecho procesal civil* (19a. ed.). México: Porrúa.
- Pereña Pinedo, Ignacio (Coord.) (2005). *Manual de derecho administrativo sancionador*. Pamplona: Thomson Aranzadi-Ministerio de Justicia de España.
- Procedimiento especial sancionador* (2012). México: Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.
- Roldán Xopa, José (2012). *El procedimiento especial sancionador en materia electoral* (Colección Cuaderno para el Debate. Proceso Electoral Federal 2011-2012 núm. 1). México: Instituto Federal Electoral.
- Salazar, Pedro (2013, 20 de junio). "¿Instituto Nacional de Elecciones?". *El Universal*. Recuperado de www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/06/65166.php
- Serrano Migallón, Fernando (Coord.) (2006). *Derecho electoral*. México: Porrúa.
- SUP-RAP-17/2006.
- SUP-RAP-58/2008.
- SUP-RAP-64/2008.
- SUP-REP-3/2015 y acumulados.
- SUP-REP-55/2015.

- Tesis Relevante IV/2008. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA.
- Tesis Relevante S3ELJ 43/2002. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.
- Tesis Relevante S3ELJ 64/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO.
- Tesis Relevante XXIV/2007. DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS NECESARIOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA.
- Tesis Relevante XXX/2008. PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA ANTE LA CIUDADANÍA.
- Tesis Relevante XXXIV/2007. DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.
- Tesis Relevante XXXVII/2008. COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTÁ FACULTADA PARA PROMOVER LA SUSPENSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL.
- Tesis Relevante XXXIX/2008. RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.
- Valdés Zurita, Leonardo (2009, noviembre). "Cinco temas para atender". *Voz y Voto*, 20, 33-37.

- Valdés Zurita, Leonardo (2013, 2 de septiembre). “Decálogo mínimo para la reforma electoral”. *El Universal*.
- Vescovi, Enrique (1994). *Manual de derecho procesal* (3a. ed.). Montevideo: Idea.
- 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.



Consejo General

Consejero Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Consejeros Electorales

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Gabriel Corona Armenta

Natalia Pérez Hernández

Palmira Tapia Palacios

Secretario Ejecutivo

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

| | |
|---------------|-----------------------------------|
| PAN | Iván Arturo Rodríguez Rivera |
| PRI | Eduardo Guadalupe Bernal Martínez |
| PRD | Javier Rivera Escalona |
| PVEM | Esteban Fernández Cruz |
| PT | Joel Cruz Canseco |
| MC | Horacio Jiménez López |
| NA | Efrén Ortiz Álvarez |
| MORENA | Luis Daniel Serrano Palacios |
| PH | Francisco Nava Manríquez |
| PES | Carlos Loman Delgado |
| PFD | Alma Pineda Miranda |

Junta General

Pedro Zamudio Godínez
Consejero Presidente

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Encargado del despacho de la Dirección de Organización

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Antonio Sánchez Acosta
Encargado del despacho de la Dirección de Partidos Políticos

Rafael Plutarco Garduño García
Director de Capacitación

Alma Patricia Bernal Ocegüera
Encargada del despacho de la Dirección Jurídico-Consultiva

Ruperto Retana Ramírez
Contralor General

Pablo Carmona Villena
Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Ángel Gustavo López Montiel
Titular del Centro de Formación y Documentación Electoral

Juan Carlos Muciño González
Jefe de la Unidad de Comunicación Social

Hernán Mejía López
Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización

Humberto Infante Ojeda
**Titular de la Unidad Técnica para la Operación y
Administración de Personal Electoral en Órganos
Desconcentrados**

Comité Editorial

Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Integrantes

Francisco Javier López Corral

Víctor Manuel Alarcón Olguín

Guillermina Díaz Pérez

Rosa María Mirón Lince

Iliana Rodríguez Santibáñez

Jaime A. Vela del Río

Secretario Técnico

Ángel Gustavo López Montiel

Subdirectora de Documentación y Promoción Editorial

Ana Llely Reyes Pérez

Área de Promoción Editorial

Diseño gráfico y editorial

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández



Breviarios de Cultura **Política Democrática**

OTROS títulos de la serie

Breviario núm. 21

El sistema electoral y la transición a la democracia en México

Pablo Xavier Becerra Chávez

Breviario núm. 22

Equidad de género en la participación política. El caso del municipio de Aguascalientes en las elecciones de 2001 a 2013

Javier Ávila Moncivaez

Aleida Aída Flores Alanís

María Esperanza Plaza Ferreira

María de los Ángeles Silva Hernández

Breviario núm. 23

La democracia y su fundamento en los derechos humanos

Ivonne López Corral

Breviario núm. 24

¿Sabes cuánto cuesta tu voto?

Análisis del voto en México, 2000-2013

Mauricio Isidro Arellano Cortés



La primera edición de **Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral** se terminó de imprimir en octubre de 2015, en los talleres de Elite Multimedia, ubicados en Santos Degollado núm. 636, col. Santa Clara, Toluca, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Avenir, diseñada por Adrian Frutiger en 1988.

Publicación de distribución gratuita