



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**

**División de Estudios de Posgrado**

**El Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral:  
génesis, situación actual y propuesta hacia el futuro**

**Tesis**

que para obtener el grado de

**Maestría en Derecho**

Presenta:

Licenciada **Rocío Rosiles Mejía**

Director: Dr. **Héctor Chávez Gutiérrez**

**Morelia, Michoacán, marzo de 2026**

## RESUMEN

En este proyecto de investigación se analizan los orígenes del Procedimiento Especial Sancionador (PES) y se evalúa su comportamiento posterior a la reforma electoral del año 2014, con la que se creó un modelo dual en donde existe una responsabilidad compartida entre el Instituto Nacional Electoral (INE) o en su caso los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), a quienes les corresponde la etapa de la sustanciación e investigación, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) o Tribunales Electorales Locales, instancias jurisdiccionales que están a cargo de la resolución de las quejas. De igual manera se analiza la pertinencia de que ese esquema híbrido transite hacia otro modelo, en donde tanto la fase de sustanciación como la resolutoria sean de responsabilidad exclusiva del TEPJF y Tribunales Electorales Locales. Para ello será necesario ponderar las ventajas y desventajas que ello representaría a la luz de la evidencia empírica disponible.

Lo anterior, en el entendido de que, como se verá, el PES constituye uno de los instrumentos procesales que buscan salvaguardar los principios constitucionales en el marco de los procesos electorales.

La metodología que se utilizará para realizar la investigación es lo que en las ciencias sociales se conoce como estudio de caso y también se parte de un enfoque comparativo. En este sentido se analizarán las características del procedimiento especial sancionador en comparación de los demás medios impugnativos que existen en el modelo de justicia electoral mexicano.

*Palabras clave:* modelo de justicia electoral, procedimientos sancionadores, resolución de conflictos electorales, medidas cautelares, procedimientos de naturaleza preventiva.

## ABSTRACT

This research project analyzes the origins of the Special Sanctioning Procedure. It evaluates its behavior after the electoral reform of 2014, which created a dual model where there is shared responsibility between the National Electoral Institute (INE) or the Local Electoral Public Organizations (OPLES), who are responsible for the substantiation and investigation phase, and the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary (TEPJF) or Local Electoral Tribunals, which are the judicial bodies in charge of resolving complaints. Likewise, the project examines the relevance of transitioning from this hybrid scheme to another model in which both the substantiation and resolution phases are exclusively the responsibility of TEPJF or Local Electoral Tribunals. For this, weigh the advantages and disadvantages that this would represent in light of the available empirical evidence. The research employs a case study methodology that is well-known in the social sciences and incorporates a comparative approach. In this context, the analysis compares the characteristics of the Special Sanctioning Procedure with other challenge mechanisms within the Mexican electoral justice model.

*Key words:* model of electoral justice, sanctioning procedures, resolution of electoral conflicts, precautionary measures, preventive procedures.

## CONTENIDO

|                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ABSTRACT.....</b>                                                                                  | <b>2</b>  |
| <b>ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS E ILUSTRACIONES .....</b>                                               | <b>6</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN .....</b>                                                                             | <b>8</b>  |
| <b>1.DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>                                                | <b>13</b> |
| <b>1.1 JUSTIFICACIÓN .....</b>                                                                        | <b>13</b> |
| <b>1.2 DELIMITACIÓN DEL TEMA .....</b>                                                                | <b>15</b> |
| <b>1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....</b>                                                           | <b>16</b> |
| <b>1.3.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....</b>                                                          | <b>19</b> |
| <b>1.5 HIPÓTESIS .....</b>                                                                            | <b>20</b> |
| <b>1.6 OBJETIVOS.....</b>                                                                             | <b>21</b> |
| <b>1.6.1 OBJETIVO GENERAL .....</b>                                                                   | <b>21</b> |
| <b>1.6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....</b>                                                               | <b>21</b> |
| <b>1.7 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>                                                           | <b>22</b> |
| <b>2. MARCO TEÓRICO .....</b>                                                                         | <b>24</b> |
| <b>2.1 EL CONCEPTO DE JUSTICIA ELECTORAL .....</b>                                                    | <b>24</b> |
| <b>2.1.1 LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL .....</b>                                    | <b>26</b> |
| <b>2.1.2 MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES (RCE) .</b>                               | <b>27</b> |
| <b>2.1.3 LOS MODELOS DE LA JUSTICIA ELECTORAL Y LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS ELECTORALES .....</b> | <b>29</b> |
| <b>2.1.4 LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN EL DISEÑO DE LOS MODELOS DE JUSTICIA .....</b>             | <b>33</b> |
| <b>2.1.2.1 El derecho a un sistema de medios de impugnación en materia electoral.....</b>             | <b>33</b> |
| <b>2.1.2.2 Un régimen legal electoral, adjetivo y sustantivo, definido claramente.....</b>            | <b>34</b> |

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.1.2.3 La existencia de un árbitro imparcial e informado. ....                                                   | 35        |
| 2.1.2.4 Sistema expedito para la solución de conflictos .....                                                     | 37        |
| 2.1.2.5 Establecimiento de criterios sobre la carga de la prueba y el procesamiento de la evidencia .....         | 39        |
| <b>3. EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO .....</b>                                                        | <b>42</b> |
| 3.1 DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO .....                                               | 42        |
| 3.2 LAS AUTORIDADES ELECTORALES JURISDICCIONALES .....                                                            | 46        |
| 3.2.1 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN .....                                             | 46        |
| 3.2.2 LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES .....                                                                    | 50        |
| 3.3 LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS .....                                                             | 51        |
| 3.3.1 EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) .....                                                                 | 51        |
| 3.3.2 LOS ÓRGANOS LOCALES ELECTORALES (OPLES) .....                                                               | 59        |
| <b>4. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR .....</b>                                                             | <b>62</b> |
| 4.1 LOS PRINCIPIOS DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES .....                                                      | 62        |
| 4.2 EL MARCO NORMATIVO VIGENTE DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO .....           | 69        |
| 4.3 EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. ....                                                                  | 72        |
| 4.4 EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR (PES). ....                                                             | 76        |
| 4.4.1 GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR .....                                                  | 76        |
| 4.4.2 LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL AÑO 2006 COMO ANTECEDENTE DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR .....         | 78        |
| 4.4.3 LA REFORMA ELECTORAL DEL AÑO 2007-2008 .....                                                                | 81        |
| 4.4.4 LA CONFIGURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A PARTIR DE LA REFORMA ELECTORAL DEL AÑO 2014. .... | 83        |
| 4.4.4.1 LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR .....                                 | 84        |

|                                                                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.4.4.2 LAS ETAPAS PROCESALES Y EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR .....</b>                                           | <b>86</b>  |
| <b>4.4.4.3 ÓRGANOS COMPETENTES .....</b>                                                                                                 | <b>90</b>  |
| <b>4.4.4.3.1 EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.....</b>                                                                                    | <b>92</b>  |
| <b>4.4.4.3.2 LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES LOCALES .....</b>                                            | <b>96</b>  |
| <b>4.4.4.3.3 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN</b>                                                               | <b>97</b>  |
| <b>4.4.5 LAS MEDIDAS CAUTELARES .....</b>                                                                                                | <b>98</b>  |
| <b>4.4.6 ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES .....</b>                                                                  | <b>104</b> |
| <b>4.4.7 EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA EN EL CONTEXTO DEL MODELO DE JUSTICIA EN MÉXICO .....</b> | <b>118</b> |
| <b>4.4.7.1 ORIGEN JURISDICCIONAL Y NO LEGISLATIVO .....</b>                                                                              | <b>120</b> |
| <b>4.4.7.2 CARÁCTER PREVENTIVO Y NO PUNITIVO O CORRECTIVO .....</b>                                                                      | <b>120</b> |
| <b>4.4.7.3 TIEMPO DE RESOLUCIÓN .....</b>                                                                                                | <b>123</b> |
| <b>4.4.7.3 (1) El tiempo del proceso administrativo y su impacto en la resolución.....</b>                                               | <b>128</b> |
| <b>4.4.7.3 (2) Eliminación de etapas en la cadena impugnativa .....</b>                                                                  | <b>135</b> |
| <b>4.4.7.4 DISEÑO DUAL.....</b>                                                                                                          | <b>136</b> |
| <b>4.4.7.5 LAS MEDIDAS CAUTELARES .....</b>                                                                                              | <b>138</b> |
| <b>4.4.7.6 EVALUACIÓN DE LOS PROBLEMAS EN EL OPLE DE NUEVO LEÓN.....</b>                                                                 | <b>140</b> |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>                                                                                                                 | <b>144</b> |
| <b>PROPUESTA .....</b>                                                                                                                   | <b>150</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>                                                                                                                | <b>152</b> |

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS E ILUSTRACIONES

|                                                                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Ilustración 1. Elementos de la justicia electoral .....</b>                                                    | <b>27</b>  |
| <b>Ilustración 2 La resolución de los conflictos electorales .....</b>                                            | <b>28</b>  |
| <b>Ilustración 3. Los Modelos de justicia electoral .....</b>                                                     | <b>32</b>  |
| <b>Ilustración 4. Criterios de prueba .....</b>                                                                   | <b>41</b>  |
| <b>Ilustración 5. Marco normativo del TEPJF .....</b>                                                             | <b>47</b>  |
| <b>Ilustración 6. Competencia TEPJF .....</b>                                                                     | <b>48</b>  |
| <b>Ilustración 7 Fines del INE .....</b>                                                                          | <b>53</b>  |
| <b>Ilustración 8. Estructura del INE .....</b>                                                                    | <b>55</b>  |
| <b>Ilustración 9. Junta General Ejecutiva del INE .....</b>                                                       | <b>56</b>  |
| <b>Ilustración 10. Estructura de las Juntas Locales y Distritales del INE. ....</b>                               | <b>58</b>  |
| <b>Ilustración 11. Principios de los procedimientos sancionadores.....</b>                                        | <b>64</b>  |
| <b>Ilustración 12. Normatividad en materia de procedimientos especiales sancionadores .....</b>                   | <b>71</b>  |
| <b>Ilustración 13. Trámite del procedimiento ordinario sancionador .....</b>                                      | <b>73</b>  |
| <b>Ilustración 14. Supuestos de procedencia del procedimiento especial sancionador .....</b>                      | <b>85</b>  |
| <b>Ilustración 15. Etapas procesales del procedimiento especial sancionador. 87</b>                               |            |
| <b>Ilustración 16. Competencia procedimiento especial sancionador .....</b>                                       | <b>91</b>  |
| <b>Ilustración 17. Autoridades competentes del INE posterior a la reforma electoral 2014.....</b>                 | <b>93</b>  |
| <b>Ilustración 18. Órganos competentes del INE en el procedimiento especial sancionador .....</b>                 | <b>94</b>  |
| <b>Ilustración 19. Facultades exclusivas del INE en materia de radio y televisión. ....</b>                       | <b>96</b>  |
| <b>Ilustración 20. Medidas Cautelares .....</b>                                                                   | <b>100</b> |
| <b>Ilustración 22. Características del procedimiento especial sancionador ....</b>                                | <b>119</b> |
| <b>Ilustración 23. Naturaleza de los instrumentos jurídicos del sistema de justicia electoral en México .....</b> | <b>122</b> |
| <b>Ilustración 24. Etapas del procedimiento especial sancionador .....</b>                                        | <b>137</b> |

**Ilustración 25. Porcentaje de las medidas cautelares correspondientes a los procedimientos especiales sancionadores en el año 2018 ..... 139**

**Gráfica 1.Cantidad de Procedimientos Especiales Sancionadores interpuesto de 2014 a 2019 ..... ¡Error! Marcador no definido.**

**Gráfica 2. Tiempo promedio en días de resolución de TEPJF (Año 2019) ..... ¡Error! Marcador no definido.**

**Gráfica 3. Promedio de días de resolución en procedimientos especiales sancionadores de 2014 a 2019 ..... ¡Error! Marcador no definido.**

**Gráfica 4. Sanciones derivadas del procedimiento especial sancionador 2017-2018 ..... ¡Error! Marcador no definido.**

**Gráfica 5 Procedimientos ordinarios y especiales sancionadores 2014-2019. .... ¡Error! Marcador no definido.**

**Gráfica 6. Porcentaje de Casos en las que se solicitaron medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador periodo 2014-2019 ¡Error! Marcador no definido.**

**Gráfica 7. Procedimientos sancionadores tramitados por el INE en el año 2018. .... ¡Error! Marcador no definido.**

**Gráfica 8. Procedimientos sancionadores por tipo de actor en el año 2018 ..... ¡Error! Marcador no definido.**

**Tabla 1 Tiempo de resolución en los diferentes recursos y procedimientos del TEPJF de enero al 02 de mayo de 2019 ..... 124**

## INTRODUCCIÓN

Concebida y puesta en marcha por vez primera en la antigua Grecia, la democracia ha tenido diversas conceptualizaciones a lo largo de la historia de la humanidad. La versión que se deriva del liberalismo político del siglo XVIII tiene como uno de sus principios fundamentales al pluralismo, dado que la diversidad se entiende como la energía de la democracia que se contrapone a la masa compacta y homogénea que es uno de los pilares del absolutismo (Silva-Herzog, 2016).

Los procesos electorales son consustanciales a la adaptación contemporánea de la democracia liberal que, procedentes de la diversidad, tienen a los partidos políticos como los actores clave en donde se concreta el pluralismo ideológico propio de las sociedades actuales (Merino, 2013).

La confrontación es la otra cara de la moneda de los procesos electorales, dado que en la lucha por el poder confluyen actores con diferentes proyectos de país que tienen en la arena electoral uno de los espacios más importantes de disputa. En este contexto, el entramado institucional tiene la encomienda de canalizar la divergencia y darle un cauce legal a la disputa política. Es aquí en donde se dimensiona la importancia del modelo de justicia electoral como un importante protagonista para dirimir las controversias que, inexorablemente, se presentarán en las elecciones y garantizar que cualquier acto, procedimiento y el propio resultado electoral se ajuste a derecho, esto es, lo establecido en la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y demás normativa en la materia (Orozco Henríquez, 2013).

Además, el sistema de justicia electoral tiene que hacerse cargo de garantizar el goce de los derechos político- electorales de la ciudadanía, cuando se considere que alguno de ellos ha sido violado, asegurando que existan los medios de impugnación idóneos para que, quien haya sido afectado, pueda ser escuchado y

se le restaure en el goce de sus derechos si considera que han sido vulnerados (Orozco Henríquez, 2013).

En el caso de nuestro país, el sistema de justicia electoral se fue construyendo a partir de recurrentes reformas. De manera que, en el plano federal, de 1977 al 2014, el congreso mexicano realizó 11 reformas de las que ocho fueron de mayor calado dado que implicaron cambios constitucionales y legales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014; en tanto que tres se focalizaron en temas más puntuales y sólo requirieron modificaciones en la ley, tal fue el caso de la 2002 con la que se incluyeron las cuotas de género, la del 2003 que aumentó el umbral legal para la creación de nuevos partidos y la del 2005 para incluir el voto de los mexicanos en el extranjero (Ugalde, 2017).

Las reformas electorales en México se han realizado de manera reactiva, esto es, en la búsqueda de subsanar alguna problemática que se presentó en un proceso electoral que le antecede y que derivó en una crisis en el sistema político. Así, por ejemplo, con la reforma electoral del año 2007 se buscó incluir procedimientos administrativos sancionadores que fuesen expeditos, dado que en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no se incluía un procedimiento con esas características para dar respuesta a las denuncias sobre presuntas irregularidades que se presentaron en el transcurso del proceso electoral del año 2006 (Roldán, 2012).

Al igual que las anteriores, la última reforma electoral realizada en el año 2014, fue de tipo reactivo, con lo que se quiere decir que buscaba subsanar la problemática que se presentó en la elección presidencial del año 2012, en donde se verificó el rebase en los gastos de campaña por parte de los candidatos al cargo de Presidente de la República, pero, debido al esquema de fiscalización, esto fue corroborado doce meses después de la conclusión de la jornada electoral (Loeza, 2018).

En lo que corresponde al modelo de justicia electoral la reforma de 2014 trajo también algunas novedades dado que introdujo ajustes en el Procedimiento Especial Sancionador (PES) que implicaron cambios en la estructura orgánica tanto

del Instituto Nacional Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En esta investigación se abordará la trayectoria del sistema de justicia electoral en el periodo que va del año 2007 y, en algunos casos, hasta la primera mitad del año de 2024. El objetivo fundamental es analizar la génesis del Procedimiento Especial Sancionador, así como evaluar su comportamiento posterior a la reforma electoral del año 2014, con la que se creó un modelo dual en donde existe una responsabilidad compartida entre el Instituto Nacional Electoral o en su caso los OPLES, a quienes les corresponde la etapa de sustanciación e investigación, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales Locales, que están a cargo de la resolución de las quejas.

De igual manera se analizará la pertinencia de que ese esquema híbrido transite hacia otro modelo, en donde tanto la fase de sustanciación como la resolutoria sean de responsabilidad exclusiva del TEPJF y de los Tribunales Locales Electorales. Para ello será necesario ponderar las ventajas y desventajas que ello representaría. La metodología que se utilizará para realizar la investigación es lo que en las ciencias sociales se conoce como estudio de caso y también se parte de un enfoque comparativo (Sartori y Morlino, 1995; Sartori, 2017). En este sentido se analizarán las características del PES en comparación de los demás medios impugnativos que existen en el modelo de justicia electoral mexicano.

La estructura del trabajo es la siguiente:

El primer capítulo contiene los aspectos metodológicos de la investigación, esto es, la delimitación y la justificación del tema, el planteamiento del problema, hipótesis, objetivos y su diseño.

¿Cuáles son las ventajas y desventajas del diseño actual del procedimiento especial sancionador a la luz de su desempeño en el proceso electoral 2018?

En esta investigación se sostiene la hipótesis de que el diseño del PES no es el idóneo porque la participación de las autoridades administrativas electorales, tanto federales como locales, en la resolución de las controversias genera desencuentros

con los actores políticos y quebranta su capacidad de conducción de los procesos electorales, además de que la propia sustanciación ante la instancia administrativa provoca que el proceso vea diluida su finalidad de ser de rápida resolución.

El capítulo segundo incluye el marco teórico de la investigación, de manera que se abordará el concepto de justicia electoral entendido como aquel que tiene como función la de garantizar elecciones libres y honestas. También se aborda cuáles son los estándares internacionales de los modelos de justicia electoral, así como sus funciones.

En el capítulo tercero se realiza un análisis del sistema de justicia electoral mexicano, por lo que concierne a su desarrollo y evolución, las autoridades administrativas y jurisdiccionales en el ámbito federal y local, así como sus respectivas competencias.

En el capítulo cuarto, que constituye la parte central del trabajo, se analiza el procedimiento especial sancionador desde sus orígenes que, a diferencia de los demás procedimientos sancionadores y medios de impugnación, surgió en el terreno jurisdiccional y no legislativo. En este sentido, se revisarán las resoluciones de la Sala Superior que mandató al entonces Instituto Federal Electoral al diseñar un procedimiento expedito que, cuidando el debido proceso, resolviera aquellos litigios que se le plantearan sin que se generaran daños que fuesen irreparables en el proceso electoral. De manera anecdótica, también se plantean algunas de las situaciones que, desde la experiencia local, se han tenido que sortear por el OPLE de Nuevo León, en dónde fui Consejera Electoral por siete años. Lo anterior busca brindar más elementos sobre lo problemático del sistema dual para resolver los PES.

Asimismo, este capítulo analiza las características del PES desde una perspectiva comparada, por lo que se destaca que uno de sus rasgos de diseño es su naturaleza preventiva más que punitiva, su esquema dual y las medidas cautelares como su aspecto más sobresaliente.

La investigación contiene un análisis estadístico con base en la información que proporcionan los sistemas informáticos del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Uno de los datos más relevantes de las estadísticas judiciales del TEPJF indican que, desde la instauración de esos procedimientos en el año 2014 hasta el mes de junio del año 2024, el promedio de tiempo de resolución fue de 1.46 días, lo cual equivale a 25 horas.

El trabajo finaliza con las conclusiones que se desprenden de la investigación y de una propuesta de cambios en el PES hacia el futuro.

## 1. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

### 1.1 JUSTIFICACIÓN

La prueba de fuego de cualquier sistema normativo lo constituye, sin duda alguna, cuando inicia su puesta en marcha y demostrar en qué medida es capaz de regular el ámbito para el que fue creado. Esta aseveración cobra mayor fuerza cuando se trata de las reglas positivas relativas a los procesos electorales, que tienen un mayor grado derivado principalmente de la dinámica en los cambios del sistema político.

En esta tesitura, la evaluación de los sistemas de la justicia electoral se realiza a la luz de los estándares internacionales y principalmente de su capacidad de generar incentivos para que los actores políticos se abstengan de cometer irregularidades y, en caso de presentarse, proporcionar los medios y mecanismos legales capaces de corregir y sancionar a los responsables.

En este sentido:

El sistema de justicia electoral (SJE) es un instrumento clave del Estado de derecho y la garantía fundamental de cumplimiento con el principio democrático de que las elecciones han de ser libres, justas y auténticas. Los fines de un SJE son prevenir e identificar las irregularidades en los comicios, así como prever los medios y mecanismos para corregir esas irregularidades y sancionar a sus autores. Cuando una acción, un procedimiento o una decisión dada relativa a un proceso electoral no se acoge a la ley, entonces estamos frente a una irregularidad. Debido a que una irregularidad en el proceso electoral puede ocasionar un conflicto, el SJE busca prevenir tales irregularidades y garantizar que las elecciones sean libres, justas y auténticas. En consecuencia, su diseño adecuado es fundamental para la legitimidad democrática y la credibilidad de los procesos electorales (International IDEA, 2011, p. 7).

De manera que, además de la revisión sobre las características de los sistemas de justicia electoral por parte de los responsables de su aplicación y de sus propios creadores, en el ámbito de la academia resultan relevantes tales ejercicios dada su capacidad para generar propuestas de mejora regulatoria. Bien podría decirse que un diseño adecuado de un sistema de justicia electoral es aquel que permite preservar el pluralismo sin que los conflictos que éste conlleva se conviertan en irresolubles o, peor aún, generen inestabilidad en el sistema político (International IDEA, 2013).

De entrada, es necesario no crear falsas expectativas respecto a que pueda existir un modelo de justicia electoral que se considere como infalible dado que, como lo señalan los expertos, en su diseño se tienen que valorar los puntos débiles y fuertes de cada uno de ellos y el que, en todo caso, se adapta mejor a los objetivos que se persiguen en el sistema electoral en el que esté inserto; de tal suerte que:

Un enfoque comparativo del estudio de los sistemas de justicia electoral muestra que no hay un sistema perfecto, ni siquiera uno “óptimo”; también permite valorar las fortalezas y debilidades de los diferentes sistemas, identificar tendencias, ofrecer elementos adicionales de análisis e identificar experiencias o prácticas exitosas. Todo este trabajo se expone en el Manual (International IDEA, 2011, p. 7).

A pesar de esta taxativa y de la indudable divergencia en cuanto a las prácticas y los sistemas electorales en todo el orbe y de la ineludible influencia del contexto sociocultural, histórico y político al que pertenecen, todo sistema de justicia electoral deberá cumplir con una serie de valores para potenciar la credibilidad de los procesos electorales.

Es necesario que exista la percepción de que el sistema de justicia electoral funciona de manera efectiva, y este debe dar muestras de independencia e imparcialidad a fin de promover la justicia, transparencia, accesibilidad, inclusividad e igualdad. Las percepciones de que el sistema no es firme y sólido pueden poner en peligro su credibilidad y llevar a los electores a cuestionar su participación en el proceso electoral, o incluso a rechazar sus resultados finales. Así, una justicia electoral efectiva y oportuna es el elemento clave para mantener la credibilidad (International IDEA, 2011, p. 6).

En síntesis, un sistema de justicia electoral robusto y que goce de la credibilidad de la ciudadanía, así como de los actores políticos, representa una condición necesaria más no suficiente, lo que implica que su ausencia podría agravar los conflictos existentes.

La pertinencia de abordar el estudio del PES es aún mayor porque, además de cumplir con los criterios de diseño de cualquier elemento que forme parte de un sistema de justicia electoral con las características anteriormente mencionadas, tiene que ser capaz de suspender actos o hechos que, de no hacerlo, producirán daños irreparables, ya sea en la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la ley electoral (Roldán, 2012).

## 1.2 DELIMITACIÓN DEL TEMA

En términos temporales, la investigación abarca el periodo de 2006 a la primera mitad del año 2024. Tal delimitación temporal permitirá analizar al procedimiento especial sancionador desde sus orígenes, así como evaluar cuál ha sido su desempeño en el pasado inmediato, particularmente después de la reforma electoral del año 2014 y también cuál podría ser su futuro de realizarse los ajustes al marco normativo de las conclusiones a las que se arribe con este trabajo.

### 1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De las múltiples reformas electorales que se realizaron en México, en las últimas cuatro décadas, la del año de 1996 es una de las más relevantes en lo que corresponde al diseño de las instituciones administrativas y jurisdiccionales. A partir de ese año, el Instituto Federal Electoral (IFE) adquirió autonomía constitucional. De manera concomitante, el Secretario de Gobernación dejó de presidir el consejo general de ese mismo organismo, lo cual era una de las más añejas demandas de los partidos de oposición (Aziz, 2003; Ugalde, 2017).

En lo que se refiere al modelo de justicia electoral, con la mencionada reforma, la autoridad electoral jurisdiccional pasó a formar parte del Poder Judicial y adquirió el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral fue parte del paquete de la reforma legal y constitucional con lo que el tribunal federal pasó a tener la última palabra para dirimir cualquier disputa jurídica política-electoral, tanto en el ámbito local y federal de acuerdo a lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional, así como en lo relativo a la protección de los derechos político-electorales (Cámara de Diputados, 2018 A, 2018 C).

Así que, en lo que corresponde al modelo de justicia electoral, la reforma de 1996 significó un punto de inflexión dado que instauró un esquema de resolución de conflictos primordialmente jurisdiccional, con una participación marginal del IFE en lo que se refiere al recurso de revisión (Cámara de Diputados, 2018 C).

Como una reacción a ciertos abusos cometidos por órganos legislativos o asambleas políticas a cargo del respectivo SRCE (sistema de resolución de conflictos electorales) o, sencillamente, por estimar que la adopción de un sistema distinto garantiza de mejor manera que los conflictos electorales se resuelvan con base en lo previsto en la constitución y la ley, en varios países se ha optado por establecer un SRCE por el cual se encomienda la facultad

de emitir la resolución final sobre la impugnación de cierta elección a un órgano judicial. (...) (International IDEA, 2011, p. 76).

De esta manera México incursionó en el grupo de los países del orbe en el que la resolución de los conflictos electorales es una atribución de un tribunal especializado y contra sus resoluciones no procede recurso judicial o constitucional alguno.

La creación de tribunales electorales especializados ha sido la respuesta de diversos países a la necesidad de salvaguardar la naturaleza judicial de la función de juzgar las elecciones, extrayéndola de la competencia de asambleas políticas como ocurría con anterioridad, sin exponer al respectivo poder judicial (cuando el tribunal especializado tiene naturaleza autónoma) o al menos a su respectiva suprema corte (cuando sigue perteneciendo al poder judicial) a los recurrentes cuestionamientos y asechanzas político-partidistas (International IDEA, 2011, p. 77).

A pesar del mencionado desarrollo, el proceso electoral del 2006 representó un punto de quiebre en el modelo de justicia electoral, debido a que desveló que los actores políticos carecían de un recurso legal que los protegiera de lo que en la mercadotecnia política se conoce como *campañas negras*, que fundamentalmente están dirigidas a denigrar a las candidaturas a través de mensajes en los medios de comunicación masiva (Del Rey, 2007).

El procedimiento para sancionar las faltas administrativas previsto en el artículo 270 del entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) adolecía del principio de oportunidad por lo que estaba lejos de ser el idóneo para canalizar los conflictos que se generaron al calor de la campaña electoral, principalmente de los relacionados con los medios de comunicación (Roldán, 2012).

La laguna legal mencionada quedó al descubierto en el punto más álgido del proceso electoral del año 2006, dado que la queja administrativa prevista en el COFIPE, no era la adecuada para la restitución del goce del derecho de la parte agraviada. Situación que orilló a la creación de un procedimiento, por la vía jurisdiccional, que fuese más expedito, de manera que el TEPJF ordenó al IFE la instauración de un procedimiento abreviado que se conoció, desde aquel entonces, como PES, procedimiento especial sancionador.

El propósito implicó una innovación de fondo que exigió que ante la ineficacia del procedimiento administrativo sancionador en el retiro de promocionales en radio y televisión con las características mencionadas se hiciera ingente la instauración de un procedimiento idóneo, eficaz, completo, exhaustivo, en que se respetaran las formalidades esenciales de procedimiento y que previniera la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurara el orden jurídico (Aljovín, 2012).

El Recurso de Apelación SUP-RAP-17-2006 (TEPJF, 2006), sería el origen del Procedimiento Especial Sancionador que paradójicamente, a pesar de su nombre, no tiene como objetivo primordial el sancionar, sino prevenir daños irreparables en el proceso electoral, principalmente en lo referente a la equidad en la contienda.

En este asunto la Sala Superior estableció un criterio que tendría justamente la idea de evitar mayores daños al proceso electoral, es decir, haciendo una interpretación extensiva de las normas internacionales y, por supuesto, también de la Constitución Federal, llegó a la conclusión la entonces integración de la Sala Superior, que tenía que establecerse un procedimiento rápido y que además fuera efectivo, aunque no estuviera previsto en ley (De la Mata, 2017, p. 68).

En el año de 2007, ya con este precedente, el TEPJF estimó que este mismo procedimiento tendría que ser extensivo a los procesos electorales locales, aún y que no estuviera previsto en ninguna disposición normativa. Pero además de este surgimiento *sui géneris*, el TEPJF resolvió que el procedimiento tendría tiempos de trámite procesal y de resolución que en ese momento se veía como una insensatez: 72 horas para instruir y 48 horas para resolver (De la Mata, 2017).

La reforma electoral de ese mismo año plasmó en la ley lo que el tribunal había considerado como *facultades implícitas* de las autoridades electorales para implementar procedimientos expeditos y distinguió entre procedimiento ordinario y procedimiento especial. Este último se creaba para resolver los casos de violaciones en materia de radio y televisión con los mismos plazos que se determinaron por parte del TEPJF, esto es, 72 horas para instruir y 48 horas para resolver (De la Mata, 2017).

Con la reforma electoral del año 2014 se modificó radicalmente el PES y se creó un esquema dual, de tipo híbrido, en el que intervienen tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) quien lleva a cabo la fase de sustanciación, en tanto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), es la autoridad competente para la resolución del procedimiento.

### 1.3.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

De lo anteriormente planteado surge la pregunta en la que se plasma el problema de investigación:

¿Cuáles son las ventajas y desventajas del diseño actual del procedimiento especial sancionador a la luz de su desempeño desde su creación?

### 1.5 HIPÓTESIS

En esta investigación se sostiene la hipótesis de que el diseño del procedimiento especial sancionador no es el idóneo porque la participación de las autoridades administrativas electorales, tanto federales como locales, en la resolución de las controversias genera desencuentros con los actores políticos y quebranta su capacidad de conducción de los procesos electorales.

En esta misma tesitura, un diseño en que la autoridad jurisdiccional sea la responsable de todas las etapas procesales de los procedimientos especiales sancionadores sería más adecuado. Y también sería el primer paso para transitar hacia un modelo de justicia electoral en donde cualquier procedimiento sancionador, tanto los considerados como ordinarios como los que requieren una mayor rapidez en su resolución, sean realizados por las autoridades electorales jurisdiccionales.

El diseño actual tiene la ventaja de que aprovecha la experiencia del otrora Instituto Federal Electoral hoy Instituto Nacional Electoral que se ha acumulado en más desde el año 2006, además de que permite que la autoridad jurisdiccional revise el trabajo de la autoridad administrativa, lo que tendría que redundar en un proceso de mejora en la calidad del trabajo.

De igual manera, el diseño actual disminuye la rapidez de la relación entre las autoridades administrativas electorales con los actores políticos, dado que éstas ya no son las responsables de la resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

Sin embargo, a pesar de estas bondades, las desventajas del diseño actual del procedimiento especial sancionador superan a sus ventajas. En primer término, porque si bien reducen los conflictos con los actores políticos no los eliminan, dado que la autoridad administrativa a nivel federal y las locales en sus respectivos ámbitos, siguen siendo la responsable en lo referente a las medidas cautelares que es quizá la parte más sensible del mencionado procedimiento.

De manera que el diseño actual del procedimiento especial sancionador tiene entre sus principales desventajas las de propiciar una mala relación entre la autoridad jurisdiccional y las autoridades administrativas electorales y de éstas con los actores políticos, además de crear en la opinión pública una imagen de falta de coordinación en los responsables de conducir los procesos electorales. Lo anterior se abordará más adelante de forma anecdótica tomando en cuenta el caso del OPLE de Nuevo León.

## 1.6 OBJETIVOS

### *1.6.1 OBJETIVO GENERAL*

Realizar un diagnóstico sobre el diseño y el funcionamiento del procedimiento especial sancionador en materia electoral.

### *1.6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS*

- i. Realizar un balance de las ventajas y desventajas del diseño actual del procedimiento especial sancionador en materia electoral.
- ii. Analizar si fuera más pertinente un diseño en donde la autoridad jurisdiccional electoral sea la responsable de todas las etapas procesales referentes al procedimiento especial sancionador.
- iii. Ponderar qué tan pertinente es que el sistema de justicia electoral en México transite hacia un modelo en donde la autoridad jurisdiccional sea la responsable de todos los procedimientos y recursos que existen en materia electoral.

### 1.7 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología que se utilizará para realizar la investigación es lo que en las ciencias sociales se conoce como estudio de caso y también se parte de un enfoque comparativo (Sartori y Morlino, 1995; Sartori, 2017). En este orden de ideas, si se considera la tipología de las investigaciones, este trabajo será predominantemente descriptivo (Hernandez, 2010).

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, miden, evalúan o recolectan datos sobre diversos conceptos (variables), aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar. En un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide o recolecta información sobre cada una de ellas, para así (valga la redundancia) describir qué se investiga (Hernandez, 2010, p. 48).

Por otra parte, pasando a otro punto, por diseño de investigación se entiende el plan, estrategia o simplemente la ruta que se sigue para contestar a la pregunta o preguntas de investigación. En este orden de ideas, la que nosotros utilizaremos es un diseño no experimental.

Este diseño de investigación no experimental se define como aquel diseño cuya característica principal es que no se manipula la o las variables independientes para observar qué efecto o efectos provocan. Esta situación es la regla en las ciencias sociales (Hernandez, 2010).

Ahora bien, los estudios no experimentales pueden ser transversal o de tipo longitudinal. La diferencia es que, en el primero, las observaciones se realizan por

una sola ocasión o en un sólo punto del tiempo. En tanto que, en los segundos, las observaciones se realizan para un periodo determinado (Hernandez, 2010).

Los estudios longitudinales pueden ser prospectivos y retrospectivos. En el primer tipo, los investigadores estudian acontecimientos presentes y pasados. En un estudio prospectivo longitudinal, los investigadores hacen un seguimiento de los sujetos de investigación para observar los hechos (Hernandez, 2010).

En esta tesitura, la investigación es de tipo no experimental y longitudinal ya que se realizarán observaciones para los años anteriores al de 2024. Por último, este trabajo es no experimental longitudinal y retrospectivo dado que las observaciones corresponden a periodo anterior al que se desarrollará la investigación (Hernández, 2006).

Si se le mira desde el tipo de las técnicas de investigación que se utilizarán, el trabajo que se desarrollará será preponderantemente documental. Este trabajo utilizará técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas. Estas últimas se utilizarán para el estudio estadístico del PES.

## 2. MARCO TEÓRICO

### *2.1 EL CONCEPTO DE JUSTICIA ELECTORAL*

De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) la justicia electoral (SJE) se conceptualiza de la manera siguiente:

La expresión “justicia electoral” tiene varios significados. En un sentido amplio y para los efectos de este manual, significa garantizar que todos los procedimientos y resoluciones relacionados con el proceso electoral se ajusten a lo previsto en el derecho (la constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa vigente en un país), así como proteger o restaurar el goce de los derechos electorales, habilitando a toda persona que considera que alguno de sus derechos electorales le ha sido violado para presentar una impugnación, ser oída y que tal impugnación sea resuelta (International IDEA, 2013, p. 9).

En este orden de ideas, de acuerdo con esta definición, el concepto de justicia electoral en su sentido amplio, denota los mecanismos jurisdiccionales diseñados para que todos los actos relativos al proceso electoral sean acordes con el marco legal vigente en un contexto de tiempo y espacio determinado.

Sin embargo, esta misma organización internacional, precisa que la justicia electoral trasciende a la aplicación del marco jurídico, dado que brinda incentivos a los actores políticos para actuar en un sentido u otro. De igual manera, cualquier modelo de justicia electoral debe cumplir con una serie de estándares o parámetros,

así como de valores con la finalidad de que los procesos electorales gocen de credibilidad.

El concepto de justicia electoral trasciende la simple aplicación del marco jurídico; también es un factor dentro del diseño global y de la conducción de todo proceso electoral, e influye en las acciones de las partes interesadas que participan en dichos procesos. Existe una gran diversidad en cuanto a las prácticas y los sistemas alrededor del mundo, en razón a la amplia influencia que ejercen sobre los mismos el contexto sociocultural, histórico y político en el que operan. Pese a estas posibles diferencias, todo SJE debe cumplir con una serie de normas y valores a fin de que los procesos electorales sean más creíbles y gocen de mayor legitimidad (International IDEA, 2011, p. 35).

Otros autores sostienen que la justicia electoral es un concepto normativo, como el de justicia social, que se construye a partir de lo que tiene que ser, esto es, de su finalidad. Así entendido, el modelo de justicia electoral sería aquel que tendría como función la de garantizar elecciones libres y equitativas. Pero de acuerdo con esta misma óptica, el concepto también incluiría al entramado institucional responsable de organizar y controlar las elecciones en función de la justicia electoral (Nohlen, 2015, p. 17).

En esta misma perspectiva normativa, pero desde la óptica de los derechos humanos de tipo político, otros autores definen a la justicia electoral a través de su finalidad, que en este caso estaría determinada por la protección a los derechos humanos. Al respecto:

La finalidad esencial de dicha justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales (Orozco Henríquez, 1998, p. 39).

Definiciones de este mismo corte, como es de esperarse, se desprenden de diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos políticos y civiles, señaladamente en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), pero también en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969) en donde se reconocen los derechos humanos de esa naturaleza.

### 2.1.1 LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL

Otro de los aspectos relevantes de los sistemas de justicia electoral es que incluye tanto los medios diseñados para prevenir la violación del ordenamiento jurídico-electoral, como aquellos que están dirigidos a resolver las controversias por la no observancia de las normas (RCE). En algunos países, los mecanismos preventivos incluyen a medios de tipo informal conocidos como mecanismos de resolución alternativa de conflictos electorales (RACE) (International IDEA, 2013).

Los RACE tienen como peculiaridad que son de naturaleza voluntaria para las partes en el litigio y también regularmente informales, ambas características resultan relevantes cuando intervienen actores políticos dado que en los conflictos electorales suelen encontrarse posiciones que se tornan irreductibles y poco propicias a encontrar un acuerdo (International IDEA, 2013).

### Ilustración 1. Elementos de la justicia electoral



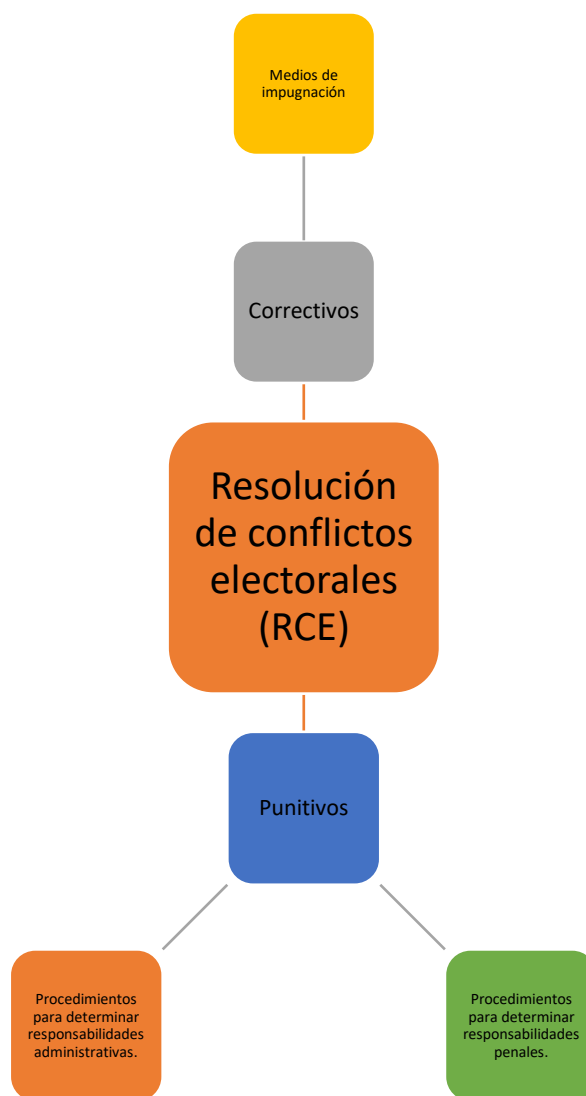
Fuente: International IDEA, 2013.

#### 2.1.2 MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES (RCE)

En la mayoría de los modelos de justicia electoral, la resolución de los conflictos electorales cobra una relevancia mayúscula para lograr el objetivo de garantizar que todos los procedimientos y resoluciones relacionados con el proceso electoral se ajusten a lo previsto en el derecho.

Como se especifica en la ilustración número 1, el subsistema o elemento de la resolución de los conflictos electorales se divide en los mecanismos de carácter correctivo y los de naturaleza punitiva.

*Ilustración 2 La resolución de los conflictos electorales*



Fuente: Elaboración propia.

En este orden de ideas, la resolución de conflictos electorales tiene a los medios de impugnación como un mecanismo formal que esencialmente es de tipo correctivo,

en tanto que los procedimientos penales y los procedimientos para determinar las responsabilidades administrativas son esencialmente punitivos.

Por tanto, es importante distinguir entre:

- a. medios de impugnación, que ofrecen un recurso (los medios para proteger o restaurar un derecho o corregir una irregularidad) y tienen por objeto anular, modificar o reconocer el acto irregular;
- b. procedimientos para determinar las responsabilidades penales en materia electoral, los cuales tienen como propósito sancionar al autor de cierta irregularidad que constituye un delito y, por tanto, da lugar a la responsabilidad penal y es adjudicada por tribunales penales, y
- c. procedimientos para sustanciar una infracción administrativa (violaciones al derecho o ilícitos que no constituyen delitos), que da lugar a la responsabilidad administrativa y la sanción puede ser impuesta por el OAE u otra autoridad administrativa previo procedimiento seguido en forma de juicio, o bien por un tribunal civil o administrativo (International IDEA, 2013, p. 12).

### 2.1.3 LOS MODELOS DE LA JUSTICIA ELECTORAL Y LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS ELECTORALES

La tipología más utilizada para clasificar a los modelos de justicia electoral es el que considera al organismo responsable de la resolución de los conflictos electorales como el factor clave. Atendiendo a ese criterio, los modelos de justicia electoral se agrupan en cuatro grandes tipos o modelos.

a) **Órgano legislativo.** Una de las características de este modelo es que el órgano responsable de zanjar los conflictos electorales suele incorporar criterios de orden político que pueden incluso prevalecer sobre los de carácter jurídico y cierta tendencia a favor al partido político que tenga la mayoría.

Su característica fundamental es que, si bien se encuentran regidos por el marco constitucional y legal aplicable a la elección respectiva, dada su naturaleza, conformación y proclividad a actuar políticamente, además de la inexistencia de mecanismos para controlar que sus resoluciones electorales se ajusten a derecho, ha sido frecuente que en sus decisiones prevalezcan los criterios políticos (como el de oportunidad y negociación de intereses en pugna) sobre las razones jurídicas (Orozco Henriquez, 2018, p. 4).

Actualmente, ya no se tiene el caso de algún país en donde el mecanismo de resolución de conflictos electorales sea competencia exclusiva de un órgano legislativo, dado que generalmente coexisten con organismos jurisdiccionales o administrativos como sucede con Argentina, Estados Unidos e Italia y Alemania (Orozco Henriquez, 2018).

**b) Órgano jurisdiccional.** Dada la naturaleza de las disputas en materia electoral, la mayoría de los países del orbe han optado por un órgano jurisdiccional que sea, en la medida de lo posible, más inmune a las presiones de los actores políticos. Pero, en este caso, nos encontramos con cuatro modalidades que serán descritas a continuación:

- i. **Tribunal ordinario del poder judicial.** En este tipo, el mecanismo de resolución de conflictos electorales es encargado a la Corte Suprema quien es accionada por la vía de la apelación como es el caso de Inglaterra y los países de la Commonwealth, además de Australia, Canadá, la India, Bosnia y Herzegovina, Hungría, Moldavia, Polonia, Rusia, Serbia y Ucrania, así como Etiopía, Kenia, Lesotho y Uganda, además de Japón, República de Corea y Taiwán. Aquí nos encontramos con un tribunal que no es especializado en materia electoral. (Orozco Henriquez, 2018).
- ii. **Tribunal o consejo constitucional.** Obviamente que aquí el responsable de la resolución de los conflictos electorales tampoco se trata de un tribunal

especializado y surgió teniendo como referencia a la Corte Constitucional de la Constitución de Austria del año de 1920. Alemania, España, Portugal, Bulgaria, Croacia, Lituania, Rumania y Níger; además de Armenia, Eslovaquia e Indonesia cuenta con el modelo referido, pero sólo en el caso de estos tres últimos países el tribunal constitucional forma parte del poder judicial. Con el nombre de Consejo Constitucional existe en Francia, Burkina Faso, Camboya, Camerún y Mozambique (Orozco Henríquez, 2018).

iii. **Tribunal administrativo.** En este modelo de justicia electoral de carácter jurisdiccional puede crearse un órgano autónomo como en los casos de Colombia, Finlandia y Letonia o que dicho tribunal forme parte del poder judicial como sucede en el caso de la República Checa (Orozco Henríquez, 2018).

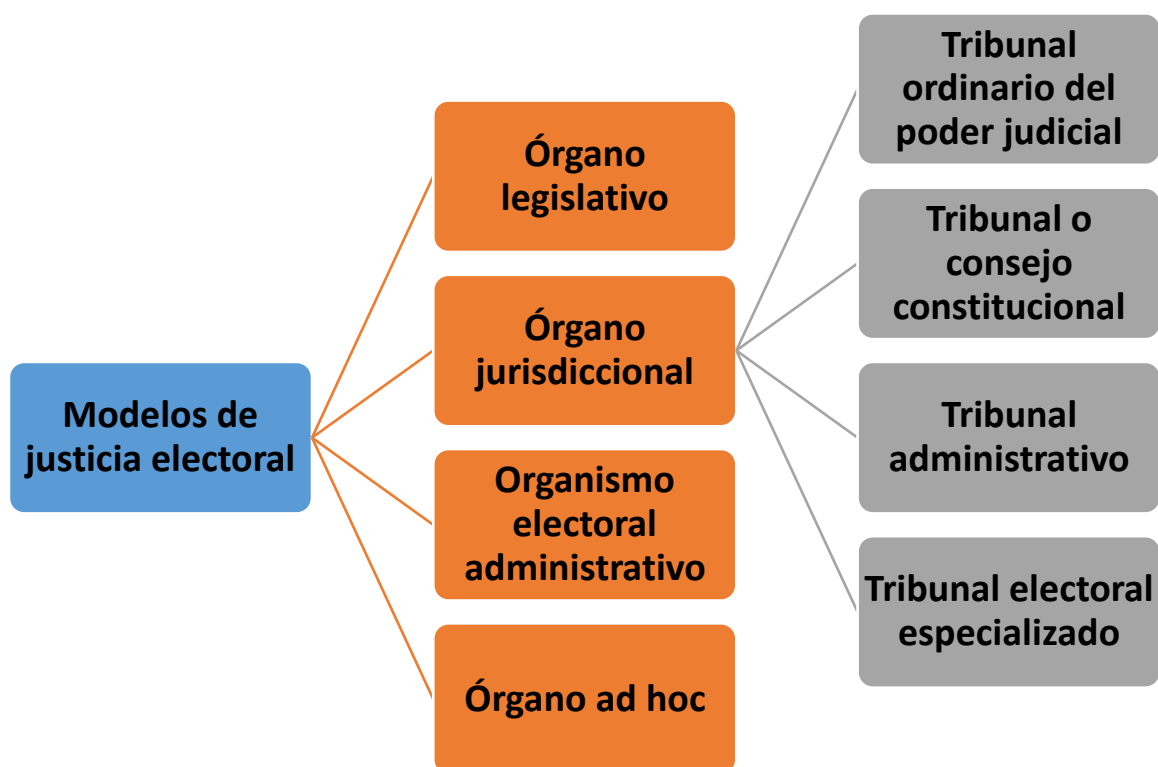
iv. **Tribunal electoral especializado.** En este tipo de modelo puede crearse un tribunal que pertenezca al poder judicial o que sea de carácter autónomo. Este tipo de diseño institucional predomina en los países de América Latina, además de Albania, Grecia, Suecia y Sudáfrica (Orozco Henríquez, 2018).

c) **Organismo electoral administrativo (OEA).** En este modelo, el organismo electoral administrativo tiene la encomienda de organizar los procesos electorales, pero también tiene la última palabra en lo referente a las controversias jurisdiccionales y, por lo tanto, en la decisión final sobre la validez de las elecciones, tal y como sucede en los casos de Costa Rica, Nicaragua y Uruguay (Orozco Henríquez, 2018).

d) **Órgano ad hoc.** Generalmente, los modelos en donde se crea un órgano *ad hoc* suelen ser de carácter provisional que deviene de un régimen transitorio que sugiere o promueve un organismo internacional para resolver una crisis política en algún país, tal como sucedió en Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996 y Afganistán en 2005 (Orozco Henríquez, 2018).

Sin embargo, como se verá más adelante, aunque no se trata propiamente de un modelo, el PES tiene un diseño *ad hoc* en el sentido de que fue creado para responder a una situación concreta de una laguna legal y también porque, contrario a lo que señala su nombre, no tiene como finalidad principal el de sancionar, sino el de prevenir vulneraciones en un proceso electoral que se tornen como irreparables.

*Ilustración 3. Los Modelos de justicia electoral*



Fuente: elaboración propia.

#### 2.1.4 LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN EL DISEÑO DE LOS MODELOS DE JUSTICIA

En el diseño de los sistemas electorales se parte de ciertos estándares, tal y como lo sostiene la *International Foundation for Electoral Systems* (IFES). Esta organización señala que, si bien no existe un sistema de justicia electoral perfecto, sí es necesario que cumpla con ciertos parámetros o estándares de diseño (Icaza, 2014).

Para IFES, independientemente que los diferendos que se presenten en los procesos electorales sean resueltos por un tribunal constitucional, un tribunal independiente, un organismo de administración electoral, un órgano legislativo o por cualquier otro modelo de justicia electoral, los estándares internacionales pueden ser utilizados en todos ellos. Los estándares que debe cumplir cualquier modelo de justicia electoral serán abordados en los siguientes sub apartados.

##### *2.1.2.1 El derecho a un sistema de medios de impugnación en materia electoral*

Un requisito fundamental es que el marco jurídico proporcione a la ciudadanía el derecho para impugnar cualquier resolución que, a su juicio, vulnere sus derechos político-electorales.

Un sistema de medios de impugnación en materia electoral sirve para reforzar la confianza en el sistema, gracias a la confianza que el público da al vencedor, quien goza de legitimidad para gobernar, asimismo, la certidumbre que un sistema como ese proporciona a todo el proceso electoral es esencial para la construcción, la restauración o el mantenimiento de una democracia (Icaza, 2014, p. 49).

En este sentido, los actores políticos o cualquier persona física o moral deben estar en la posibilidad de conocer cómo presentar un recurso y ante qué órgano deberá

realizarlo. De igual manera, la norma deberá especificar quién tiene legitimación para la interposición de los recursos. Incluso las propias autoridades electorales.

La transparencia en el sistema y en todo el proceso permite construir la confianza del público en las autoridades, lo que tendrá como consecuencia la legitimidad de las resoluciones y de todo el proceso. Para garantizar la efectividad del derecho a un recurso, los ciudadanos, los partidos políticos, los candidatos y los medios de comunicación deben saber cómo presentar un recurso y ante qué órgano deberá hacerlo, además, respecto a ese órgano, deberá saber cómo está constituido y qué autoridad designa o nombra a sus miembros (Icaza, 2014, p. 50).

Quizá en aquellos países en donde se goza de un modelo de justicia electoral ya consolidado este elemento podría resultar trivial, pero no lo es en aquellos casos en que el mecanismo para la resolución de los conflictos electorales se encuentra en ciernes.

#### *2.1.2.2 Un régimen legal electoral, adjetivo y sustantivo, definido claramente*

El desarrollo de normas sustantivas y adjetivas en un lenguaje claro minimiza, por sí mismo, la probabilidad de los conflictos electorales. En este sentido, es importante cuidar no crear una codificación compleja en demasía que implique barreras artificiales para aquellos interesados en la promoción de algún recurso legal.

Sin embargo, la simplicidad no debe ir al extremo del descuido de estándares mínimos en la creación de la norma, dado que ello puede derivar en la arbitrariedad en la aplicación de la ley, en este sentido:

Un régimen claramente definido es también la clave para evitar la interposición de recursos notoriamente frívolos, que sólo tienden a obstaculizar el proceso electoral. Es de relevancia que el actor en una demanda electoral, dependiendo de su naturaleza, tenga claridad ante qué entidad específica presentará su recurso. Ello para evitar que los

demandantes lleven la misma queja ante varias autoridades para tratar de obtener la sentencia más favorable. Por otra parte, si el sistema electoral permite que varias autoridades tengan competencia para resolver quejas electorales, las reglas deben ser muy claras para proporcionar coherencia en la interpretación de la ley (Icaza, 2014, p. 51).

Cuando existen diversas autoridades que tienen jurisdicción para recibir y dar trámite a los medios de impugnación relacionadas con tópicos electorales se puede generar confusión en las personas actoras. Al respecto, se podría ejemplificar con el caso del Líbano, en donde además de la Corte Electoral y la Comisión de Supervisión de Campañas Electorales, el propio ministerio del interior y algunas instancias municipales comparten la competencia, por lo que el primer paso en la resolución de un litigio electoral es el de desentrañar cuál es la instancia que goza de competencia para su resolución (Icaza, 2014).

#### *2.1.2.3 La existencia de un árbitro imparcial e informado.*

La necesidad de contar con autoridades electorales imparciales está plasmada en diversos cuerpos normativos del derecho internacional, como un requisito imprescindible para garantizar el disfrute de los derechos políticos y electorales. Así, por ejemplo, el Artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos establece que:

Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente **independiente e imparcial** establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o **de cualquier otro carácter**<sup>1</sup> (OEA, 1969, p. 6).

---

<sup>1</sup> Resaltado propio

La importancia de la imparcialidad en el juzgador cobra una relevancia superlativa cuando se trata del derecho electoral, dado que la mayoría de los casos que se le presentan son sumamente sensibles respecto a la necesidad de garantizar que actúe con independencia de los actores políticos y de las autoridades gubernamentales.

En el mismo plano del derecho público internacional, el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha pronunciado también sobre la necesidad de que los juzgadores cumplan con la calidad de ser imparciales ante cualquier intento de influir en sus decisiones.

Se requieren en particular mecanismos administrativos para dar efecto a la obligación general de investigar las alegaciones de violaciones con rapidez, a fondo y de manera efectiva mediante órganos independientes e imparciales.

El propio Comité sostiene que debe:

Establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto (ONU, 1996, p. 5).

Dicho estándar es extensible a cualquiera de los órganos electorales que son los responsables de dirimir los conflictos electorales, dado que tendrán la última palabra en aquellos medios de impugnación en donde se dirime quién accederá a algún cargo público a través de la elección popular, esto es, al poder político. En este orden de ideas, las organizaciones internacionales especializadas en materia electoral llaman la atención sobre la importancia en el tema de la corrupción porque, a su juicio, representa una amenaza para la democracia y los derechos humanos.

No se puede hablar de la imparcialidad de un árbitro electoral sin reconocer un obstáculo importante: la corrupción, la cual socava la independencia de los árbitros y jueces, la legitimidad de la ley electoral y el derecho a un recurso efectivo. La corrupción es una gran amenaza para la democracia, los

derechos humanos y el Estado de Derecho, incluso pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas..... Actividades corruptas, como los sobornos, ponen en peligro la igualdad de acceso a la justicia, el nombramiento justo e independiente de los árbitros, e incluso la imparcialidad del fallo sobre un caso (Icaza, 2014, p. 53).

Por otra parte, aunque pudiera parecer trivial, el *expertise* de las personas juzgadoras, así como su capacitación y puesta al día de la modificación al marco normativo interno, aunado con las mejoras prácticas internacionales, contribuye a que se pueda incrementar sustancialmente la calidad de las sentencias.

Del mismo modo, los jueces electorales deben ser expertos en la materia. Este estándar requiere que los impartidores de justicia electoral tengan cualidades específicas, así como una capacitación continua que les permita una actualización constante en los temas de su especialidad. La ley electoral suele ser dinámica y compleja, y por lo tanto la actualización informada y calificada de los jueces especializados en esta materia puede llegar a ser más complicada que en otros campos del derecho (Icaza, 2014, p. 54).

En consecuencia, el requisito de habilidades específicas va más allá de la calificación de la persona juzgadora, sino que debe complementarse por una capacitación continua. El nombramiento escalonado podría permitir a los jueces y juezas salientes colaborar con la formación de los miembros recién nombrados.

En resumen, los árbitros imparciales e informados son esenciales en el mantenimiento de la integridad de la justicia electoral, para lo cual estos jueces y árbitros deben tener suficiente autoridad para evaluar, investigar y resolver las quejas que se les presenten, siempre con apego a la ley y a los estándares.

#### *2.1.2.4 Sistema expedito para la solución de conflictos*

La resolución de los conflictos electorales con inmediatez, máxime si el contexto político se encuentra polarizado debido a la estrechez de los resultados electorales,

es otro de los estándares que está planteado en algunos instrumentos del derecho internacional.

Sin embargo, la resolución expedita de los recursos legales no debe ser a costa de violentar los derechos de las personas implicadas, por lo que el *quid* en este punto consiste en encontrar el justo medio entre la rapidez de la resolución y la garantía del debido proceso.

Obviamente que el concepto del debido proceso legal está presente en todas las convenciones internacionales en materia de los derechos humanos y presupone a los estándares aquí mencionados. Sin embargo, en el derecho electoral, la dificultad reside precisamente en la necesidad de salvaguardar el debido proceso, pero resolviendo en los tiempos que marca la ley y, de ser posible, con una mayor antelación.

Un estudio de IFES para el caso filipino reconoció el cuidado del debido proceso en su sistema de la resolución de los conflictos electorales, pero, en contrapartida, atestiguó su inoperancia debido a la lentitud con la que eran resueltos los recursos legales, lo que abonaba a la desconfianza en las autoridades electorales.

En Filipinas, la inmensa cantidad de recursos interpuestos y la falta de recursos para su procesamiento son causas evidentes que retardan la resolución de los casos. El informe llegó a la conclusión de que los procesos largos y el prolongado tiempo de resolución dañan gravemente la credibilidad de todo el proceso electoral. La resolución expedita y oportuna de los casos electorales es un elemento fundamental para garantizar que los ciudadanos, los candidatos y los otros actores interesados acepten los resultados electorales, lo que -en última instancia- da legitimidad a los funcionarios (Icaza, 2014, pág. 55).

De manera que, en el caso filipino, las autoridades jurisdiccionales tenían el reto de resolver en los tiempos que está previsto en la norma e incluso con una mayor inmediatez y paralelamente respetar el debido proceso legal.

### 2.1.2.5 Establecimiento de criterios sobre la carga de la prueba y el procesamiento de la evidencia

Para cumplir con este estándar del modelo de la justicia electoral, de acuerdo con los criterios de IFES, los países tienen a la mano tres diferentes alternativas: preponderancia de la evidencia, la evidencia más allá de toda duda razonable, y la evidencia clara y convincente.

El criterio de la preponderancia de la prueba proviene del derecho civil, por lo que aquellos tratadistas que encuentran un alto grado de paralelismo entre esta rama del derecho y el derecho electoral sugieren su utilización (TEDH, 2006).

La preponderancia de las pruebas es un criterio general que se aplica a las acciones civiles en la mayoría de los sistemas legales. Dado que los recursos en materia electoral suelen ser tratados como civiles -no penales-, puede ser razonable aplicar este estándar de forma predeterminada. No dejamos de señalar que hay varios inconvenientes para la utilización de ese criterio de preponderancia, como podría ser su abuso por un inconforme mediante la presentación de muchos recursos. En la teoría y en la práctica, para hacer cumplir el Estado de Derecho, los resultados oficiales de las elecciones tienen que gozar de la presunción de validez y no deben ser revocadas, en razón de que ello favorecería a los inconformes (Icaza, 2014, p. 60).

Además de los inconvenientes que se apuntan en la cita inmediata anterior, es necesario no perder de vista que cuando existe estrechez en los resultados electorales, el proceso jurisdiccional se torna sumamente complejo, por lo que tiene que sostenerse sobre pilares sólidos que le den certidumbre a la elección y legitimidad al gobierno que proviene de las urnas.

En el extremo opuesto del *continuum* se encuentra el criterio de prueba más allá de toda duda razonable que suele ser utilizado en los procesos jurídicos de naturaleza

penal. Si se utiliza dicho criterio, el promovente de algún recurso jurídico tiene que presentar pruebas totalmente convincentes que no dejen lugar a dudas sobre los hechos planteados.

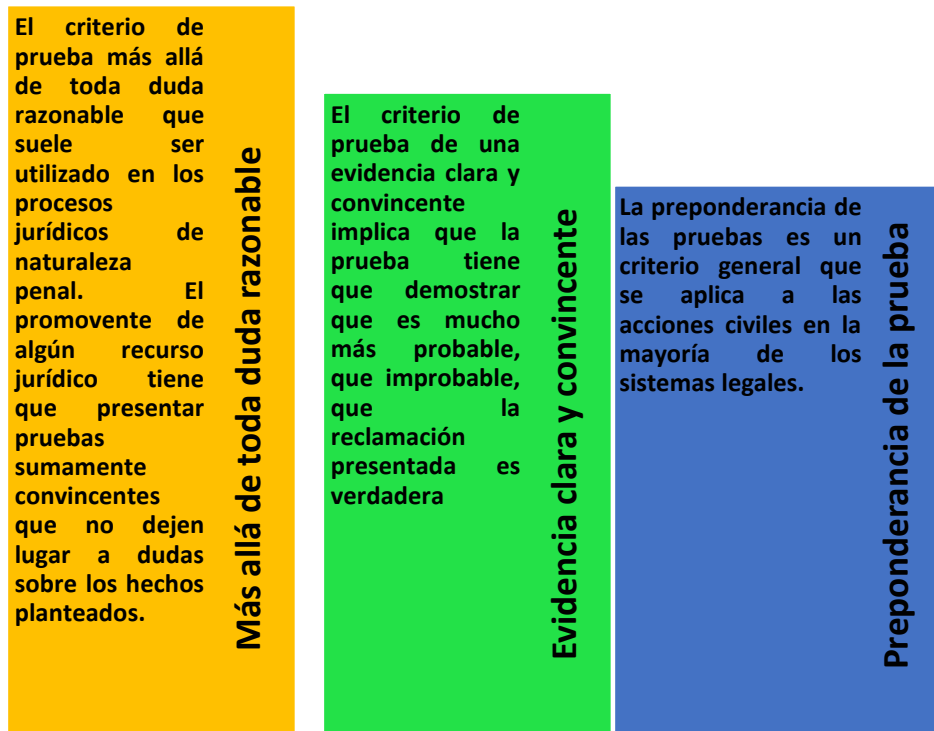
El uso de ese tipo de criterios sobre la prueba en casos electorales podría ser adecuado cuando existe una relación con un asunto penal, especialmente en países como Nigeria, en los que se requiere siempre el criterio de toda duda razonable, incluso en las acciones civiles si el juicio tiene alguna implicación penal. Sin embargo, abogados y jueces nigerianos han denunciado que son muchos los casos desechados por los tribunales por no cumplirse el criterio de toda duda razonable. En otras palabras, ese criterio puede ser demasiado estricto para aplicarse en la justicia electoral (International IDEA, 2013, p. 62).

El criterio de prueba de una evidencia clara y convincente representa un punto intermedio entre los otros dos antes descritos, e implica que la prueba tiene que demostrar que es mucho más probable, que improbable, más que la reclamación presentada es verdadera.

Dicho criterio de prueba, en el plano electoral, se ha utilizado en los Estados Unidos de América en aquellos casos relacionados con restricciones a la publicidad de campaña y financiamiento de las campañas, porque las acciones de los organismos reguladores podrían implicar restricciones a los derechos de libertad de expresión.

En síntesis, la utilización de los criterios de prueba pertinentes ayuda a que los jueces anulen elecciones que tendrían que haber sido válidas, en tanto que se realiza una mala interpretación de la evidencia o, en contrapartida, debido a denuncias sin sustento como resultado de las denuncias falsas presentadas por los partidos perdedores descontentos.

#### Ilustración 4. Criterios de prueba



Fuente: elaboración propia.

En que los nombres de cada uno de estos criterios de prueba no coinciden con su rigurosidad, esto, se pensaría que el criterio de preponderancia de la prueba es el criterio más riguroso, en realidad sería el más flexible. Pero, en todo caso, IDEA sostiene que “el criterio de prueba clara y convincente proporciona un equilibrio que garantiza que la administración de justicia electoral sea equitativa y accesible” (International IDEA, 2013, p. 66).

### 3. EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

A partir de los elementos teóricos y conceptuales que se vertieron en el capítulo anterior, en este capítulo se analizará el sistema de la justicia electoral en México, de manera que se abordará cuál ha sido su desarrollo y evolución, las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas tanto en el ámbito local como federal.

#### 3.1 DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

Aunque los antecedentes electorales de nuestro país se remontan a la época de la colonia, fue con la reforma electoral del año de 1977 cuando se crearon las bases para diseñar el sistema electoral y el sistema de partidos con las características que tiene actualmente.

Sin embargo, en materia de lo contencioso electoral los cambios fueron poco relevantes en el año de 1997. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) incluyó la procedencia del recurso de reclamación, que se promovía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para impugnar las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados relativa a la calificación de sus integrantes (De la Mata, 2017).

De manera que fue hasta la reforma electoral del año de 1986 cuando se realizaron reformas de mayor trascendencia en lo referente al modelo de justicia electoral. Con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) se transitó hacia un modelo de carácter mixto, dado que el Código Federal Electoral establecía que el tribunal tenía facultades para resolver los recursos de apelación y queja, aunque la última palabra seguía estando en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados (Alanís, 2016).

El TRICOEL tenía una naturaleza administrativa y se integraba por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios que integraba una sola sala,

sesionaba de manera temporal dado que se instalaba meses antes del inicio del proceso electoral y concluía sus labores al finalizar el mismo.

La crisis del sistema político propiciada por los cuestionados resultados de la elección presidencial de año de 1988, impulsaron una nueva reforma constitucional y legal en el año de 1990 de la que devino la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

La reforma electoral del año de 1990 rediseñó todo el entramado institucional electoral debido a que, en el ámbito administrativo, fue creado el Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo, mientras que en el ámbito de lo jurisdiccional el TRIFE adquirió una nueva estructura con el funcionamiento de una sala central y cuatro salas regionales para atender a las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividía el país (Aziz, 2003).

Las decisiones del TRIFE era definitivas e inatacables, con la excepción de aquellas que se emitían posterior a la jornada electoral en cuyo caso la decisión final seguía estando en los colegios electorales.

La reforma electoral del año de 1990 trascendió al diseño institucional dado que se realizaron cambios en casi todos los aspectos del modelo de justicia electoral. Una síntesis de las principales modificaciones es la siguiente:

Ocho fueron los más importantes: 1) calificación electoral de carácter jurídico-político; 2) establecer un sistema de medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales; 3) observar el principio de definitividad en cada una de las etapas electorales; 4) procurar el imperio del derecho durante el proceso electoral; 5) mejorar la estructura y competencia del Tribunal Electoral; 6) descentralizar su funcionamiento en salas regionales; 7) conferir a las resoluciones del Tribunal carácter obligatorio y vinculante; 8) establecer un órgano calificador que emitiera un dictamen inmediato de las constancias que no fueran impugnadas (Nava, 2018, p. 518).

Derivado de la reforma electoral de 1993, el TRIFE adquirió competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en materia electoral por lo que se convirtió en la máxima autoridad electoral jurisdiccional. Adicional a las cinco salas existentes, una central y cuatro regionales, se creó una sala de segunda instancia, integrada por cuatro miembros de la Judicatura Federal y presidida por el presidente del tribunal electoral.

Con la reforma electoral del año de 1996 se incorporó al poder judicial por lo que adquirió el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). De igual manera, con la promulgación de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se fortalecieron los mecanismos legales destinados a salvaguardar la constitucionalidad y la legalidad en todas las decisiones del sistema de justicia electoral (Nava, 2018).

La reforma electoral de los años 2007-2008 determinó que las salas del TEPJF tendrían competencia para resolver la inaplicación de leyes electorales cuando éstas fueran contrarias a la Constitución, siempre y cuando las resoluciones dictadas en el ejercicio de esa facultad se limitaran al caso concreto.

En lo que ve a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral incluyó la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (JDC) para combatir actos o resoluciones de partidos (Nava, 2018).

Con la reforma electoral del año 2014 fue creada una Sala Regional Especializada del TEPJF a la que se le da la facultad de resolver, en una primera instancia, los asuntos que el INE someta a su consideración, por violaciones a lo dispuesto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; así como aquéllos que impliquen una transgresión a las normas de propaganda o impliquen la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, estableciendo las sanciones correspondientes.

De manera que esa nueva sala tiene la atribución de resolver los procedimientos especiales sancionadores que son sustanciados por la autoridad administrativa electoral.

Por su parte, la reforma legal ordenó la creación de la Sala Regional Especializada dentro de la estructura del TEPJF, para resolver los procedimientos especiales sancionatorios que instruye la autoridad administrativa. Así, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece (artículos 470–477) que durante los procesos electorales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, será la encargada de instruir el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o el párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; se contravengan normas de propaganda político-electoral o constituyan actos anticipados de campaña. En el esquema, el órgano competente para resolver el procedimiento especial sancionador es la Sala Especializada del TEPJF (Nava, 2018, p. 521).

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece, en el artículo 109, que el recurso de revisión del PES procede en contra de las sentencias que emita la Sala Regional Especializada, respecto de las medidas cautelares que dicte el INE y cuando este último deseche una denuncia. La Sala Superior es la instancia competente para resolver el recurso de revisión.

Finalmente, la Reforma Constitucional al Poder Judicial del año 2024 previó la extinción de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a más tardar el 1o. de septiembre de 2025, por lo que derivado de ello, actualmente es la Sala Superior de ese Tribunal la facultada para resolver los Procedimientos Especiales Sancionadores.

### 3.2 LAS AUTORIDADES ELECTORALES JURISDICCIONALES

#### 3.2.1 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

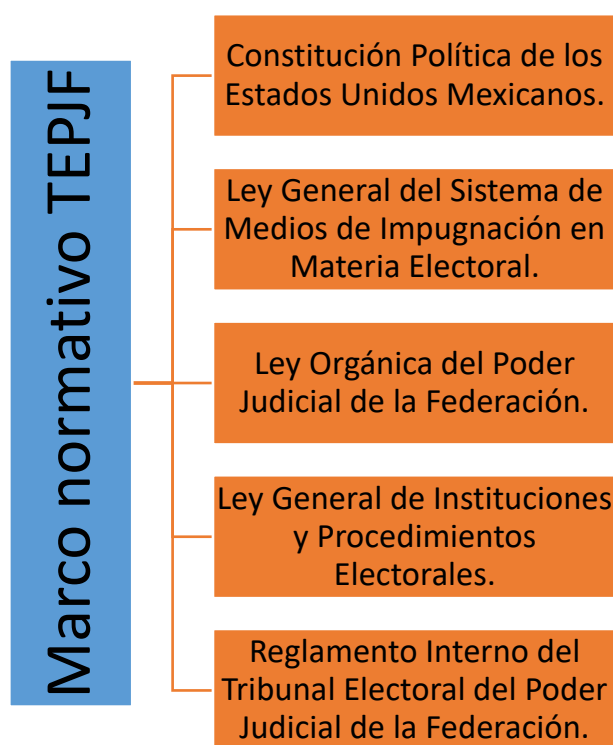
Como ya se evidenció en el marco jurídico vigente en México, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral. El TEPJF, órgano especializado y permanente, tiene la última palabra en la resolución de las disputas electorales dado que resuelve en plenitud de jurisdicción y sus resoluciones son definitivas e inatacables, tal y como lo establece el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años (Cámara de Diputados, 2018 A, p. 88).

La misión principal del TEPJF es la de garantizar que cualquier acto o resolución de las autoridades electorales, ya sea que correspondan al ámbito nacional o local, se apeguen estrictamente a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, y garanticen a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Las disposiciones normativas en las que se fundamenta la actuación del TEPJF son las siguientes:

*Ilustración 5. Marco normativo del TEPJF*



Fuente: elaboración propia.

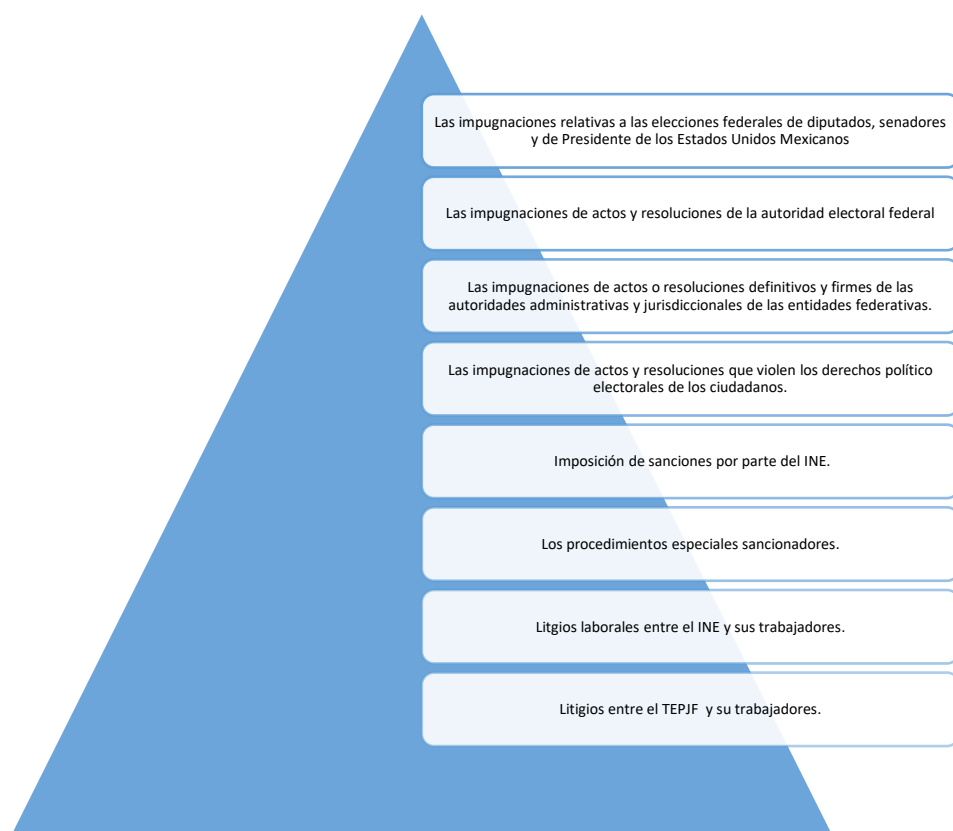
La maquinaria del TEPJF se activa a petición de parte, esto es, cuando una persona ciudadana, candidata, partido político o cualquier persona física o moral acude al tribunal a través de los diferentes medios de impugnación que serán analizados en el siguiente apartado. También cuando la propia autoridad electoral administrativa

somete a su consideración los expedientes relativos a los procedimientos especiales sancionadores.

Cabe señalar que en los litigios que resuelve el TEPJF tiene la facultad de declarar la no aplicación, únicamente para el caso concreto de aquellas normas electorales que estime sean contrarias a la Constitución.

El propio artículo 99 constitucional señala que el TEPJF resuelve de manera definitiva e inatacable sobre los tópicos que se incluyen en la ilustración siguiente:

#### *Ilustración 6. Competencia TEPJF*



Fuente: elaboración con base en el artículo 99 constitucional

De acuerdo con lo que dispone el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia que emite el TEPJF es de carácter obligatorio

para las Salas que lo integran, para el Instituto Nacional Electoral y para los Organismos Públicos Locales Electorales, en los casos que versan sobre los derechos político-electorales de la ciudadanía o cuando se hayan impugnado actos o resoluciones de dichas autoridades.

Artículo 233.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político–electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas (Cámara de Diputados, 2018 E).

De manera que las Salas Regionales no tienen competencia para dejar de aplicar la jurisprudencia emitida por la Sala Superior, aún y cuando se esté en el supuesto de realizar control de constitucionalidad y convencionalidad, porque ello implicaría desconocer su carácter obligatorio y vulnerar los principios de certeza y seguridad jurídica.

Derivado de la reforma electoral del año 2014, se ordenó la creación de tres salas regionales adicionales, pero sólo una inició sus actividades. Así que el TEPJF ejerce sus actividades jurisdiccionales permanentemente mediante la Sala Superior, cinco Salas Regionales y la Sala Regional Especializada, responsable de resolver los procedimientos especiales sancionadores (Cámara de Diputados, 2018 E).

La Sala Superior y la Sala Regional Especializada con sede en la Ciudad de México, mientras que las Salas Regionales asentadas en las capitales que corresponden a las cabeceras de cada una de las cinco circunscripciones electorales en las que se divide el país.

### 3.2.2 LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES

El artículo 116 de la Constitución especifica que en cada entidad federativa deberán existir autoridades jurisdiccionales especializadas en materia electoral. Mientras que la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales establece que dichos órganos colegiados gozan de autonomía técnica y de gestión, así como de independencia en la toma de sus decisiones (Cámara de Diputados, 2018 A).

#### Artículo 105.

1. Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.
2. Estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas (Cámara de Diputados, 2018 B).

Además de las normas anteriormente citadas, las autoridades electorales jurisdiccionales fundamentan su actuación en su respectiva legislación local, en donde, entre otros aspectos, se regula el sistema de medios de impugnación a través de los cuales se resuelvan las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emiten las autoridades administrativas electorales locales.

Conforme lo establece el artículo 111 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los procedimientos jurisdiccionales tienen como objetivo el de garantizar que los principios de certeza y definitividad prevalezcan en cada una de las etapas de los procesos electorales locales, además de la legalidad

de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas electorales (Cámara de Diputados, 2018 B).

Dado que las resoluciones de los tribunales electorales locales son impugnables ante el TEPJF, en donde pueden confirmarse, modificarse o revocarse, no gozan del carácter de definitivas.

### **3.3 LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS**

#### **3.3.1 EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE)**

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 41 constitucional, el Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo público autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento; dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Es la autoridad responsable de los procesos para renovar la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, así como las y los legisladores de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, que integran el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados, 2018 A).

Sin embargo, con la reforma electoral del año 2014, el INE amplió sus facultades a los procesos electorales locales, por lo que tanto para estos como para los federales tiene a su cargo:

- I. La capacitación electoral;
- II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras;
- III. El padrón y la lista de electores;

IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

V. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, y

VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos (Cámara de Diputados, 2018 B, p. 13).

Derivado también de la reforma electoral del año 2014, el INE tiene la facultad para asumir totalmente la organización de un proceso electoral local o alguna de las actividades del mismo. De igual manera puede atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales y también puede delegar en estos las actividades que considere pertinentes (Cámara de Diputados, 2018 B).

La actuación del Instituto Nacional Electoral debe basar sus actividades en los principios rectores que están contenidos en la base V, apartado A, del artículo 41 constitucional, esto es, los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia o autonomía, objetividad y máxima publicidad (Cámara de Diputados, 2018 A).

La actuación del INE se rige por diversas normas jurídicas, pero las principales son las siguientes:

- ✓ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ✓ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).
- ✓ La Ley General de Partidos Políticos (LGPP).
- ✓ La Ley Federal de Consulta Popular (LFCP).
- ✓ La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

- ✓ El Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral (RIINE).
- ✓ El Reglamento de Elecciones (RE).
- ✓ El Reglamento de Fiscalización (RF).

De igual manera, en el artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se plasma que las actividades del INE están dirigidas a cumplir con los fines que están contenidos en la ilustración siguiente:

*Ilustración 7 Fines del INE*

## Fines del INE

---

Contribuir al desarrollo de la vida democrática del país

---

Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos

---

Integrar el Registro Federal de Electores

---

Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales

---

Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones

---

Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio

---

Llevar a cabo la promoción del voto, y coadyuvar en la difusión de la educación cívica y la cultura democrática

---

Administrar de manera exclusiva el tiempo del Estado en radio y televisión

---

Fuente: elaboración propia con base en la LGIPE (Cámara de Diputados, 2018 B)

En lo que se refiere a su estructura, el Instituto Nacional Electoral cuenta con órganos de dirección, ejecutivos y de vigilancia, los cuales son los responsables de asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, de establecer lineamientos y emitir las resoluciones en los ámbitos de competencia del Instituto. Existen órganos de dirección en el ámbito central, local y distrital que se integran de manera colegiada con los consejeros electorales, representantes de los partidos políticos y Consejerías del Poder Legislativo a nivel central. Todas las personas integrantes tienen voz, pero sólo quien ocupe la Consejería de Presidencia y las demás consejerías electorales tienen derecho al voto.

El Consejo General es el órgano superior de dirección, pero también existen órganos de esa misma naturaleza en cada una de las entidades federativas y en los trescientos distritos electorales uninominales en los que se divide el país.

Existen también órganos descentralizados de la misma naturaleza: 32 consejos locales (uno en cada entidad federativa) y 300 consejos distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

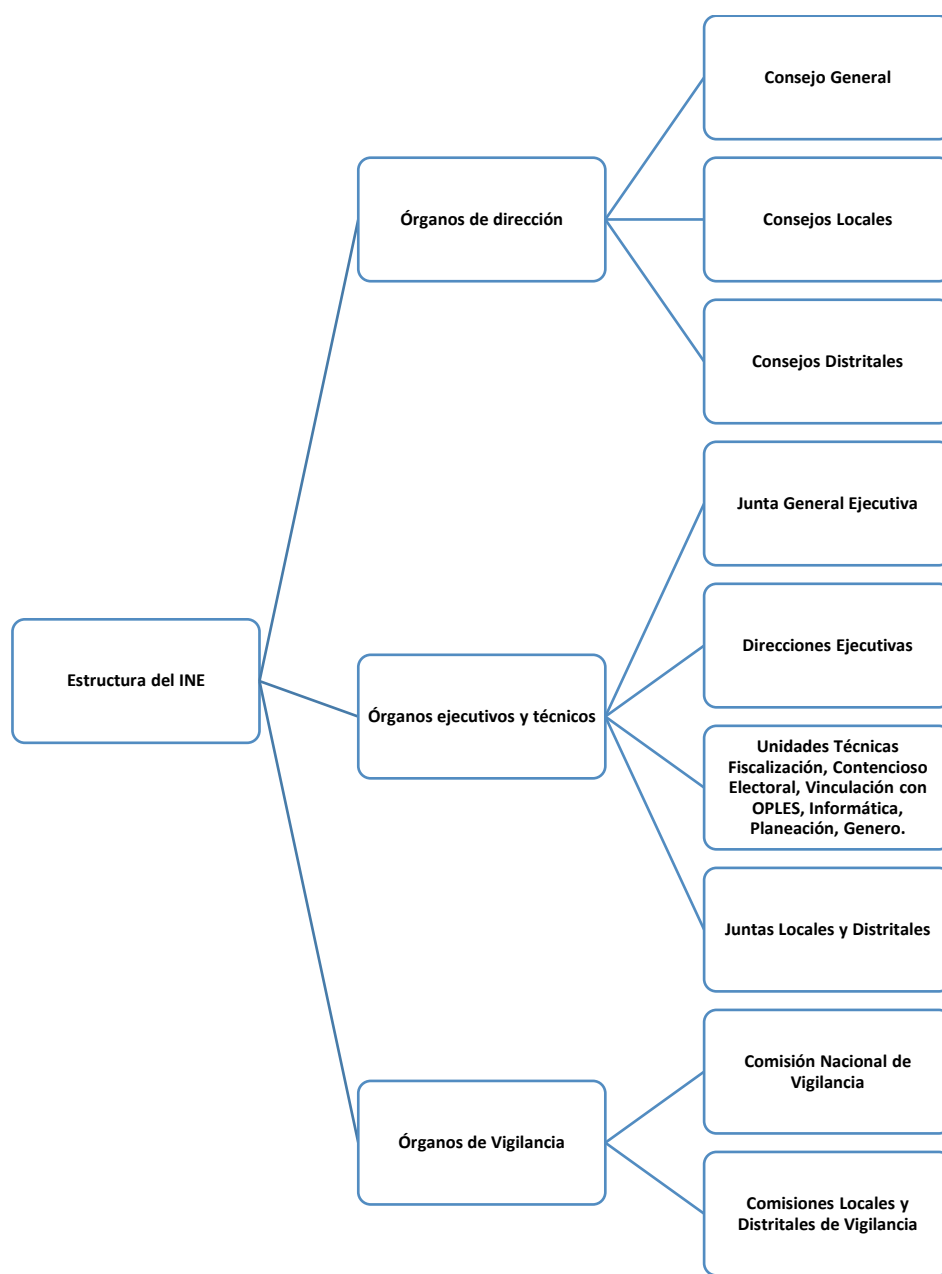
#### Artículo 35.

1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto (Cámara de Diputados, 2018 B).

Las y los Consejeros Electorales deben elegirse por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, duran en su encargo nueve años y no pueden ser reelectos. En tanto que las Consejerías Electorales de los Consejos Locales son elegidas por el Consejo General del INE y los Consejos Locales eligen a su vez a las y los Consejeros de los Consejos Distritales.

En contraste con el Consejo General que es un órgano permanente, los consejos locales y distritales funcionan únicamente durante periodos electorales. Se integran por una consejería presidenta y seis consejerías electorales, además de quienes representen a los partidos políticos (Cámara de Diputados, 2018 B).

*Ilustración 8. Estructura del INE*

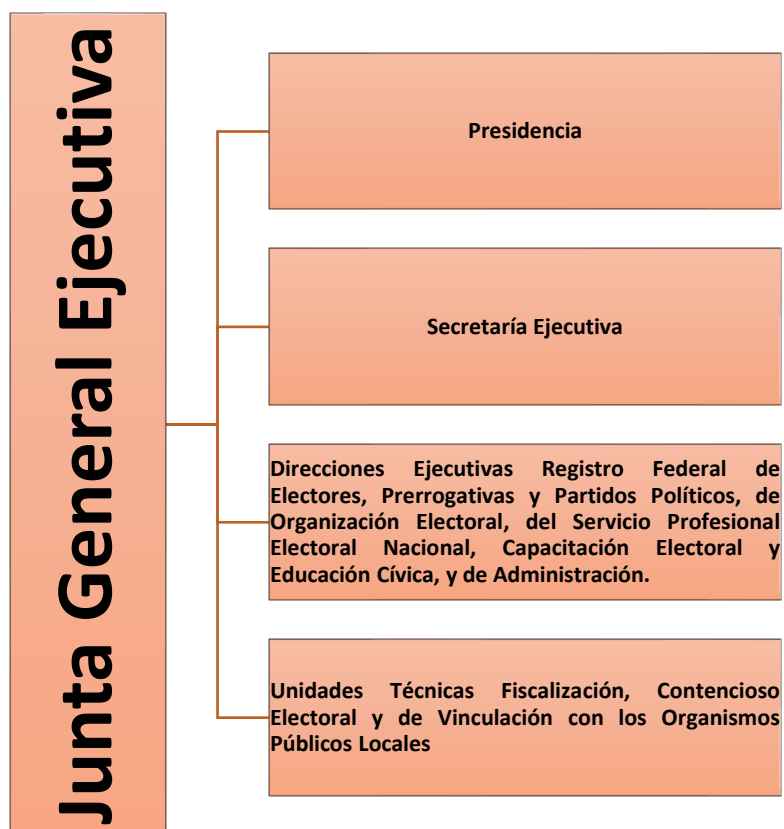


Fuente: elaboración propia.

En lo que se refiere a los órganos ejecutivos, la Junta General Ejecutiva es el de mayor relevancia en la estructura del Instituto Nacional Electoral que también se integra de manera colegiada y tiene la encomienda de instrumentar las políticas y programas generales del INE, así como cumplir los acuerdos y resoluciones del Consejo General.

Quien ocupe la Presidencia del Consejo General también preside la Junta General Ejecutiva, en tanto que quien ostenta la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, que a su vez es Secretario del Consejo General, tiene la responsabilidad de coordinar los trabajos del mencionado órgano colegiado, pero además tiene entre sus facultades la gestión administrativa y la representación del Instituto (Cámara de Diputados, 2018 B).

*Ilustración 9. Junta General Ejecutiva del INE*



Fuente: elaboración propia.

También forman parte de la Junta General Ejecutiva las personas titulares de las direcciones ejecutivas, esto es, las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, además de los responsables de las Unidades Técnicas de Fiscalización, Contencioso Electoral, Vinculación con los Organismos Públicos Locales, Planeación, Igualdad de Género y No Discriminación, y la de Servicios de Informática. Quien sea titular de la Dirección Jurídica y de la Dirección del Secretariado también participan en las sesiones del mencionado órgano colegiado.

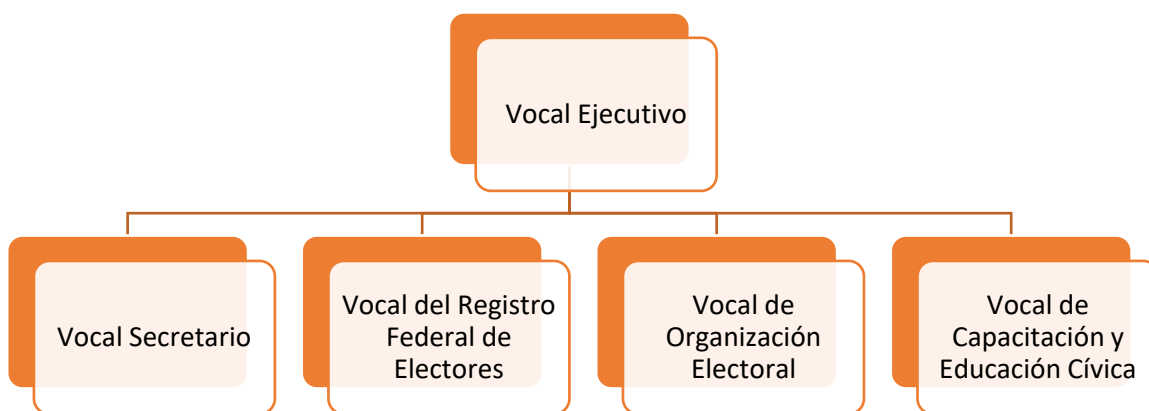
Para completar el panorama general de la estructura orgánica del Instituto Nacional Electoral en el ámbito central, habría que señalar que existen algunas coordinaciones adscritas a la oficina de la Consejería de Presidencia y de la Secretaría Ejecutiva.

Las unidades técnicas y coordinaciones realizan funciones de apoyo para dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección. A la presidencia del Consejo General están adscritas la Coordinación Nacional de Comunicación Social, la Coordinación de Asuntos Internacionales y la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación. En cambio, la Unidad Técnica de Servicios de Informática, las direcciones Jurídica y del Secretariado, la Unidad de Planeación, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Unidad de Vinculación con los Organismos Públicos Locales están adscritas a la Secretaría Ejecutiva, y la Unidad Técnica de Fiscalización es autónoma (TEPJF, 2019).

En los órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral se replica la estructura ya descrita, dado que existen 32 Juntas Locales y 300 Distritales Ejecutivas que tienen la peculiaridad de estar integradas por personas funcionarias

que provienen del Servicio Profesional Electoral de manera que esos funcionarios llegan a sus respectivos cargos por la vía del concurso de oposición.

*Ilustración 10. Estructura de las Juntas Locales y Distritales del INE.*



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con el artículo 63 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las juntas locales sesionan, por lo menos, una vez cada mes y tienen las atribuciones siguientes:

Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus vocalías y de los órganos distritales;

Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral Nacional, y Capacitación Electoral y Educación Cívica;

Desarrollar en su ámbito territorial la coordinación con las autoridades electorales locales para garantizar el acceso a radio y televisión.

Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales.

Llevar a cabo las funciones electorales que directamente le corresponden ejercer al Instituto en los procesos electorales locales y supervisar el ejercicio, por parte de los Organismos Públicos Locales (Cámara de Diputados, 2018).

Al igual que el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales cuentan con un Servicio Profesional Electoral. Con ese cuerpo de servidores públicos se integran sus órganos ejecutivos y técnicos. Dicho servicio tiene dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales.

### 3.3.2 LOS ÓRGANOS LOCALES ELECTORALES (OPLES)

Antes de la reforma electoral del año 2014, cada una de las entidades federativas contaba con un organismo responsable de organizar los procesos locales, en donde el Instituto Federal Electoral no tenía atribución alguna. Cada entidad tenía su propio marco normativo, restringido únicamente a ceñirse con lo que disponía el artículo 116 constitucional.

Sin embargo, con la mencionada reforma, entre cuyos objetivos se encontraba el de estandarizar la manera en que se organizaban los procesos locales y los federales, fueron creados los Organismos Locales Electorales. Que, de acuerdo con lo que dispone la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son

las autoridades administrativas electorales responsables de la organización de las elecciones en las entidades federativas para la designación de gubernaturas, diputaciones locales, presidencias municipales, integrantes de ayuntamientos, alcaldías y jefatura de gobierno de Ciudad de México (Cámara de Diputados, 2018 C).

Además de las normas de carácter local, el fundamento jurídico en donde se sustenta la actuación de los órganos locales se encuentra en los instrumentos normativos siguientes.

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ✓ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- ✓ Ley General de Partidos Políticos.

Entre las atribuciones más relevantes de los Ople, que se desprenden del artículo 41 constitucional y del 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son las siguientes:

- ✓ Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos;
- ✓ Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los Candidatos Independientes, en la entidad;
- ✓ Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica;
- ✓ Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;
- ✓ Imprimir los documentos y producir los materiales electorales;
- ✓ Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones;
- ✓ Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos, así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional;
- ✓ Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad;

- ✓ Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana (Cámara de Diputados, 2018 A, 2018 B).

De las atribuciones anteriores se desprende que, si bien los OPLES son los responsables de las actividades más importantes posteriores a la jornada electoral, y que de hecho son las que confieren validez legal a la elección, el INE tiene en sus manos prácticamente todas las actividades logísticas y operativas en la etapa previa a la jornada electoral, así como en esta última.

Por otra parte, al igual que el Instituto Nacional Electoral, el Consejo General de los OPLES es el máximo órgano de dirección y prácticamente realiza sus actividades de la misma manera, esto es, trabaja como un órgano colegiado en donde existe representación de los partidos, aunque las Consejerías Electorales son las únicas que cuentan con voto, sesiones públicas periódicas, funciones de dirección, entre otras.

El Consejo General cuenta con siete consejerías y una de ellas asume las funciones de presidencia, quienes tienen una duración en su cargo de siete años. Otra de las novedades de la reforma electoral del año 2014 fue la que confirió la facultad al Consejo General del INE de nombrar a las personas consejeras de los OPLES, instancia que también cuenta con la facultad de su remoción.

Los consejos de los OPLES tienen la facultad de nombrar a las personas funcionarias más importantes de su estructura con excepción de aquellos cargos de los servidores públicos que pertenecen al Servicio Profesional Electoral Nacional, cambio significativo que propició la reforma electoral del año 2014.

#### 4. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

En este capítulo, que corresponde a la parte central de este trabajo, se analiza la naturaleza y las características del procedimiento especial sancionador (PES) en materia electoral, esto es, el objetivo es realizar una revisión de cómo está configurado en el marco normativo vigente que, como ya se explicó proviene de la reforma electoral del año de 2014.

De igual manera, el estudio de las características procesales del mencionado procedimiento es otro de los objetivos de este capítulo, además de realizar una evaluación de cuál ha sido su desempeño a partir de la reforma mencionada, dado que, tal como está plasmado en la norma, adquirió algunas características *sui generis*.

Previo al estudio del PES se proporciona a la persona lectora un panorama general de los procedimientos sancionadores en materia electoral en México, con la finalidad de proporcionar el contexto en que estos discurren.

##### 4.1 LOS PRINCIPIOS DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.

Respecto a la discusión sobre la diferencia entre principios y normas, Ronald Dworkin, establece que estas últimas se aplican o no se aplican, mientras que los principios proporcionan razones para resolver en sentido determinado, ya que proporciona una forma de entender y hacer funcionar al derecho para que sea más justo (Dworkin, 1984).

En este sentido, de acuerdo con algunos tratadistas, la diferencia entre principios y normas es que de éstas pueden deducirse conclusiones mediante un procedimiento lógico, en tanto que los principios proporcionan un referente para la ponderación, en el sentido de que son normas abiertas por lo que su concreción depende de la propia voluntad del decisor (Prieto, 1998).

Realizada esa distinción, los principios que rigen las actividades de las autoridades electorales y que están contenidos en diversos tratados internacionales relacionados con los derechos humanos son de aplicación estricta en el actuar de las mencionadas autoridades, por lo que los procedimientos administrativos sancionadores no son la excepción.

Por otra parte, existen algunos principios generales del derecho punitivo que sí son exclusivos de los procedimientos sancionadores. Cabe señalar que, como suele ser común, no existe un consenso en los tratadistas: uno puede incluir un principio que otro excluye y viceversa.

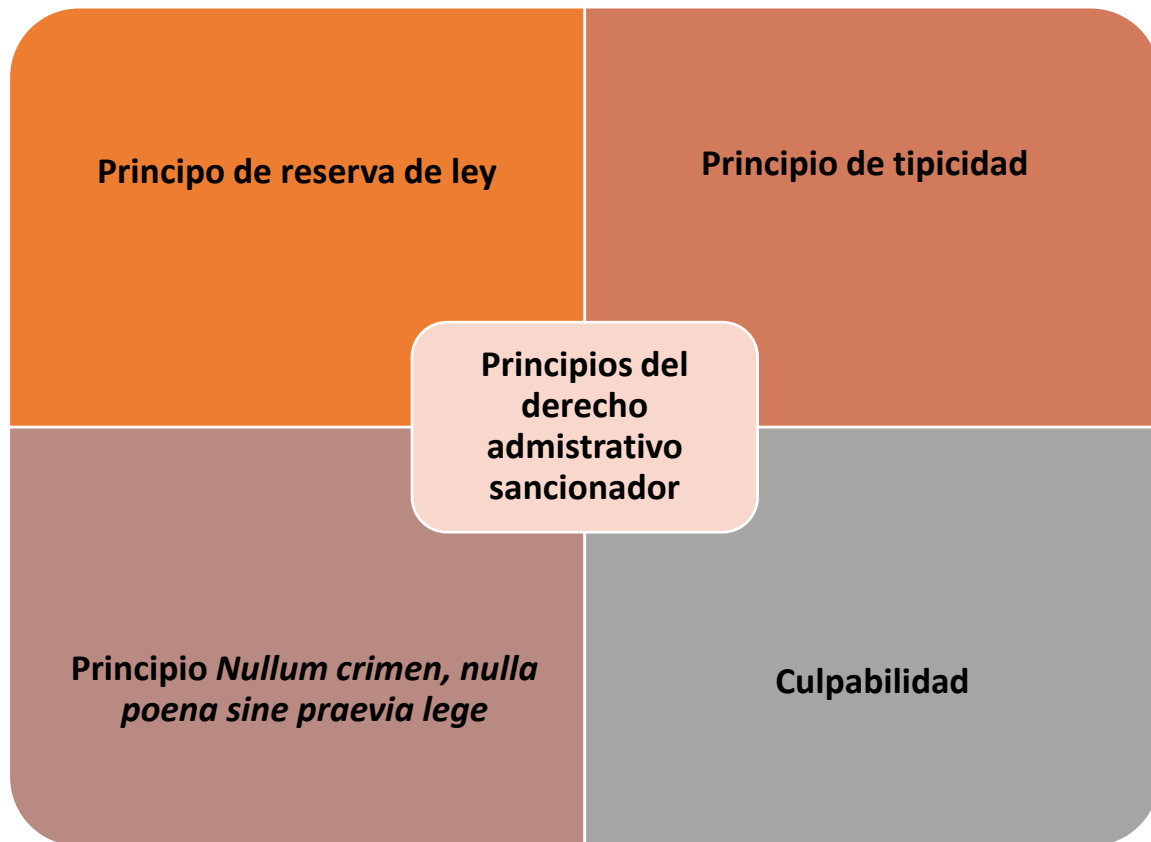
En este sentido, en una importante jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se estableció que los principios del derecho penal pueden ser trasladados al derecho administrativo sancionador, aunque, obviamente, dicha capacidad de traslado y utilización no puede realizarse de manera lineal.

Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. (...)

Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos

administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas. (...) (TEPJF, 2002, p. 151)

*Ilustración 11. Principios de los procedimientos sancionadores.*



Fuente: elaboración propia

**a) Principio de reserva legal.** El principio de reserva legal se traduce en el adagio tan usado por los juristas de que *lo no prohibido está permitido*. Esto quiere decir que solamente lo previsto en las disposiciones normativas determinan la causa de su quebranto que, en otras palabras, significa el presupuesto de la sanción.

**b) Principio de tipicidad.** El principio de tipicidad tiene una estrecha relación con el de reserva legal, aunque no significan lo mismo. El primero, el de tipicidad, implica que el tipo legal debe estar contenido en una disposición normativa de manera

precisa, con la finalidad de que su destinatario esté en capacidad de cuáles conductas, traducidas en una tipificación, se consideran como un ilícito.

Ligada a la reserva de ley, se encuentra la tipificación de la conducta. En derecho penal, la tipificación de la conducta debe ser exacta. La conducta debe estar exactamente descrita en el tipo. La ambigüedad, imprecisión, los tipos en blanco se encuentran proscritos. Lo anterior es trasladable a la materia administrativa y electoral. El sentido de la tipificación es asegurar que el destinatario de la norma esté en condiciones de conocer cuáles son las conductas ilícitas y por tanto pueda prever y esté en condiciones de responsabilizarse del acto ilícito. Esto es, del conocer y querer con su actuar intencional o culposo (Roldán, 2012, pág. 43).

De manera que la relación entre el principio de reserva legal y de tipicidad implica que si un tipo legal no está incluido en un cuerpo normativo significa que no se considera como un ilícito.

**c) Principio de culpabilidad.** En el derecho penal, la responsabilidad que se imputa es de carácter subjetivo, de manera que se atribuye de manera dolosa o culposa.

El principio de culpabilidad va a tener dos manifestaciones: así en el ámbito del injusto, el principio de culpabilidad exige la presencia de una imputación subjetiva, esto es, que el hecho haya sido cometido dolosa o culposamente, proscribiéndose toda forma de responsabilidad objetiva. En la teoría del delito la culpabilidad como categoría exigirá que el injusto haya sido cometido por un sujeto penalmente responsable, es decir, por un sujeto capaz de desestabilizar la vigencia de las expectativas de conductas institucionalizadas en normas (Guevara-Cornejo, 2016, pág. 73).

La aplicación del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, requisito fundamental para la individualización de una sanción, suele acarrear cierto grado de complejidad, dado que su exigencia resulta más compleja cuando se busca que sea exigible a las personas morales.

La infracción administrativa se caracteriza por ser una acción u omisión típica e imputable a su autor a título de culpa o dolo. El elemento subjetivo formaría parte de la propia infracción. La acción típica sería antijurídica cuando ha sido realizada por su autor de forma culposa o dolosa, sin la intervención de circunstancias que eliminen la responsabilidad (...) Esta concepción de ilícito administrativo está vinculada a la finalidad preventiva de la infracción y la consiguiente amenaza de sanción (Palma, 1996).

En el terreno de los procedimientos sancionadores en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido el criterio de que en la individualización de la sanción se tiene que establecer el modo en que fue realizada la falta, esto es, precisar si fue cometida de manera dolosa o culposa (TEPJF, 2005).

En tanto que se considera que las primeras son más graves que las segundas, se tiene que acreditar el dolo y no sólo presumirlo, de donde deviene el principio de culpabilidad como uno de los elementos del debido proceso. Pero, en todo caso, se parte de que una conducta se califica como dolosa cuando existe la intencionalidad.

Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral (Aguirre, 2016).

De manera que el principio de culpabilidad requiere la identificación de esos elementos subjetivos, además de fundar y motivar en cuáles casos se acredita el dolo y en cuáles las faltas fueron de tipo culposos.

**d) principio *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*.** Este principio, también conocido como principio de legalidad implica que la imposición de sanciones sólo es procedente cuando la falta está tipificada previamente a su comisión en alguna ley.

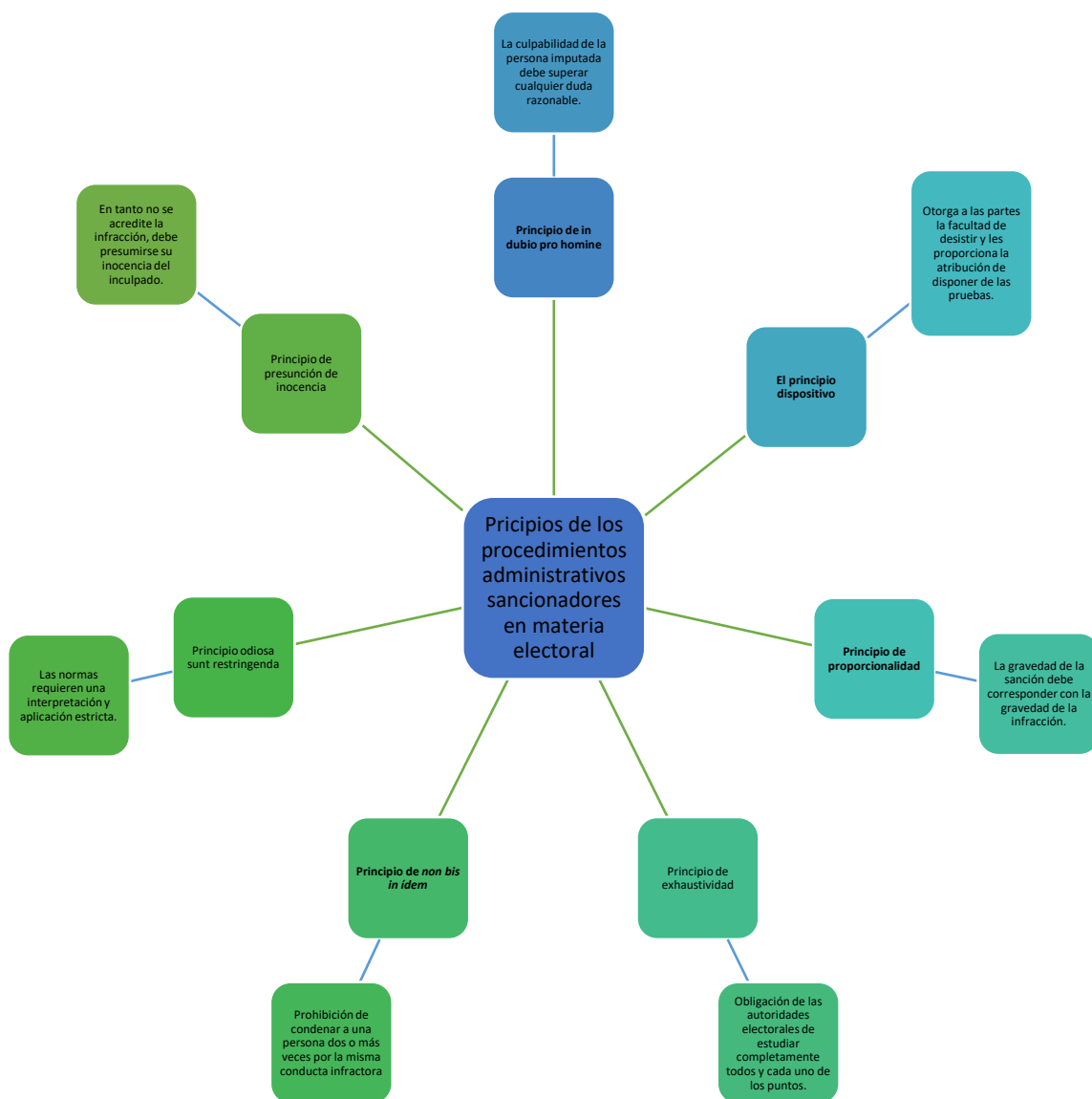
Es así como el legislador debe —formular sus normas con tanta precisión como sea posible (mandato de *lex certa*); el legislador y el juez natural no pueden aplicar las leyes en forma retroactiva en perjuicio del afectado, (prohibición de retroactividad: *lex praevia*) el juez penal debe contar con una ley escrita para condenar o agravar las penas (prohibición del derecho consuetudinario *lex scripta*) y no puede aplicar el derecho penal en forma analógica en perjuicio del condenado (prohibición de la analogía: *lex stricta*) (Huertas, 2018, p. 42).

En este orden de ideas el principio de legalidad está indisolublemente ligado al debido proceso, dado que la falta, en lo que corresponde al procedimiento administrativo sancionador deberá estar considerada como tal en la ley comicial correspondiente.

El principio de legalidad implica que la ley debe definir de manera precisa y clara el acto, el hecho y/o la omisión que constituye el delito, la pena a imponer por el desacato cometido, el sujeto activo y pasivo, el procedimiento, la autoridad pertinente que deberá adelantar el proceso, quién debe emitir sentencia, qué recursos proceden, ante qué autoridades, entre otros; de no ser así llevado a cabo el proceso sin los requisitos explícitos como lo son quién comete el delito, cómo, cuándo, en contra de qué bien jurídico protegido, cuál es la autoridad competente, las penas, entre otras, se dejaría al arbitrio de la autoridad que conozca del caso

estos factores, afectándose derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, como el debido proceso.

*Ilustración 12. Principios de los procedimientos administrativos sancionadores.*



Fuente: elaboración propia

Los procedimientos administrativos sancionadores —incluyendo, desde luego, el PES— están sujetos, en lo aplicable, a los principios generales del derecho punitivo y, en todo momento, deben respetarse los derechos fundamentales. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución, se debe salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, por lo que están proscritos los excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales. Por tanto, deben observarse los siguientes principios jurídicos: 1) Principio de reserva legal (“lo no prohibido está permitido”). Solo las normas jurídicas determinan la causa de incumplimiento o falta, es decir, el presupuesto de la sanción. 2) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho. 3) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada por escrito, de forma abstracta, general e impersonal. 4) Las normas deben ser interpretadas y aplicadas de forma estricta, considerando que se trata de la actividad punitiva del Estado (TEPJF, 2005, p. 25).

Algunos otros principios aplicables a los procedimientos sancionadores en materia electoral que se derivan de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que están contenidos en diversos tratados internacionales son los que se incluyen en la ilustración anterior.

#### 4.2 EL MARCO NORMATIVO VIGENTE DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO.

En nuestro país, los procedimientos sancionadores en materia electoral están considerados en los artículos en los artículos 41, base III, Apartado D; 73, fracción

XXI; 109, fracción III, y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2018 A).

De igual manera, es en el Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en donde se considera el procedimiento sancionador ordinario, y el PES (Cámara de Diputados, 2018 B).

El Reglamento de Quejas y Denuncias del INE establece las reglas procesales respecto a las quejas por faltas administrativas que son sustanciadas vía el procedimiento sancionador ordinario y también del especial sancionador, así como de las medidas cautelares que están consideradas en este último (INE, 2019).

### **Artículo 3.**

#### **De los procedimientos**

1. Los procedimientos que se regulan en el Reglamento son:

I. El procedimiento sancionador ordinario.

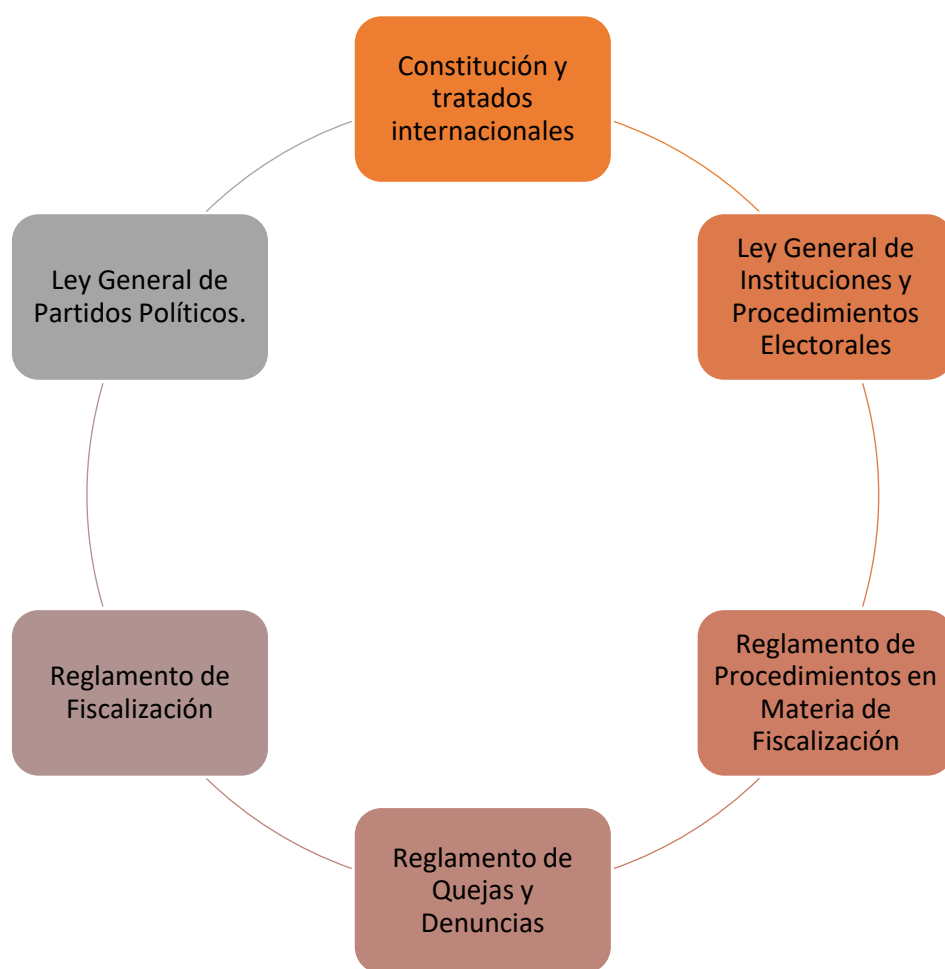
II. El procedimiento especial sancionador, únicamente en cuanto a su trámite y sustanciación.

III. El procedimiento para la adopción de medidas cautelares, en asuntos de competencia exclusiva de los órganos del Instituto, así como de los Organismos Públicos Locales en materia de radio y televisión (INE, 2019).

Cabe señalar que en el Libro Cuarto de la Ley General de Partidos Políticos y en el Libro Quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Reglamento de Fiscalización y el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización contiene las disposiciones relacionadas con el procedimiento en esa materia.

Es importante señalar que, los tratados internacionales, principalmente los relacionados con los derechos políticos y electorales que hayan sido suscritos por el Estado, son de aplicación obligatoria para las autoridades mexicanas, ya que forman parte de la constelación de normas que le dan sustento a los procedimientos sancionadores en materia electoral en nuestro país.

*Ilustración 13. Normatividad en materia de procedimientos especiales sancionadores*



Fuente: elaboración propia.

### 4.3 EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO.

En la historia electoral de México, el antecedente más remoto respecto a la facultad para imponer sanciones por parte de la autoridad electoral administrativa es el de la reforma electoral del año de 1996. Dicha facultad, que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, fue refrendada en las posteriores reformas electorales.

En su configuración actual, esto es, posterior a la reforma electoral del año 2014, el procedimiento sancionador ordinario está regulado en los artículos 240 a 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales con la que se derogó el anterior COFIPE (Cámara de Diputados, 2018 B).

En el caso del procedimiento sancionador ordinario, a diferencia del especial sancionador que será abordado más adelante, el INE realiza todas las etapas procesales desde que es admitido hasta que se emite la resolución, la cual es impugnante ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el recurso de apelación.

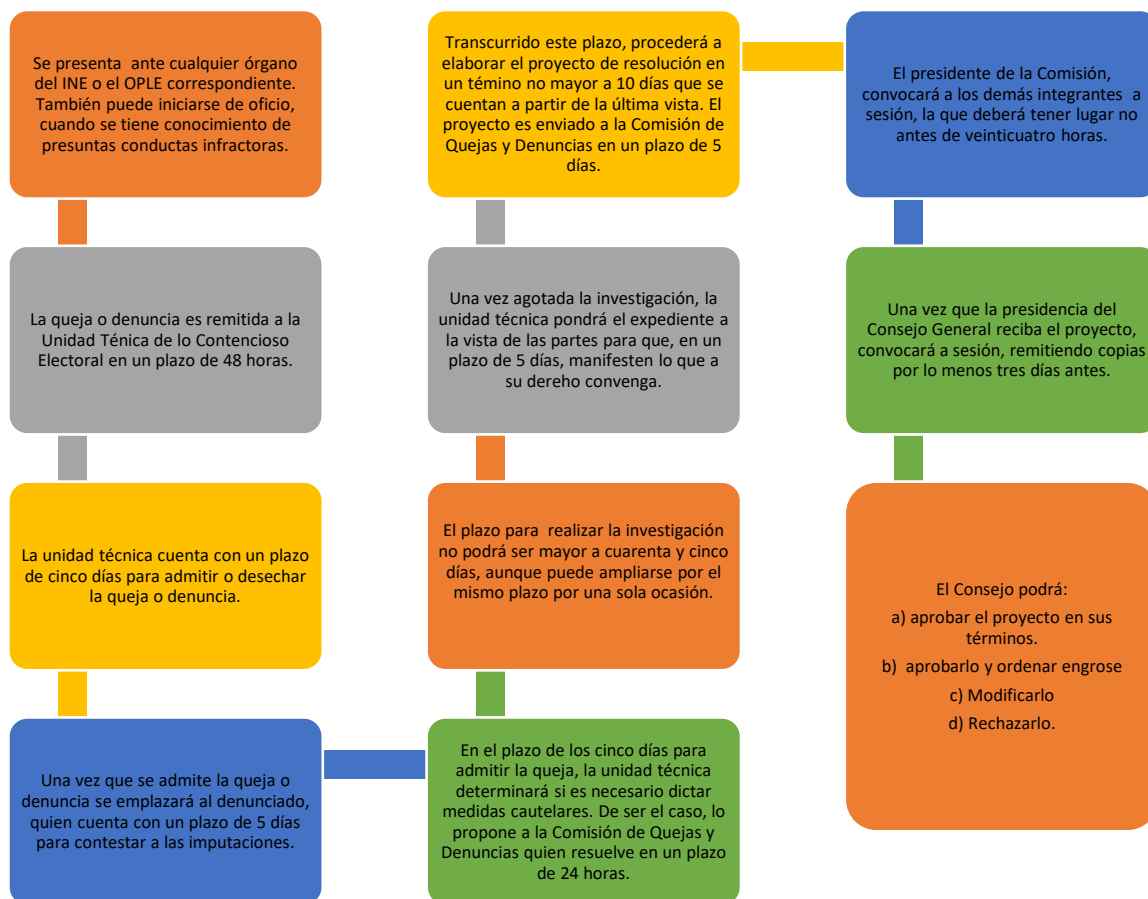
Una tesis de jurisprudencia de larga data, la 7/2005, estableció las reglas y los principios que tiene que respetar la autoridad administrativa en la tramitación de los procedimientos sancionadores.

Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con

la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad (TEPJF, 2005).

La tramitación del procedimiento ordinario, acorde con la normatividad vigente, se representa en la ilustración siguiente:

*Ilustración 14. Trámite del procedimiento ordinario sancionador*



Fuente: elaboración propia

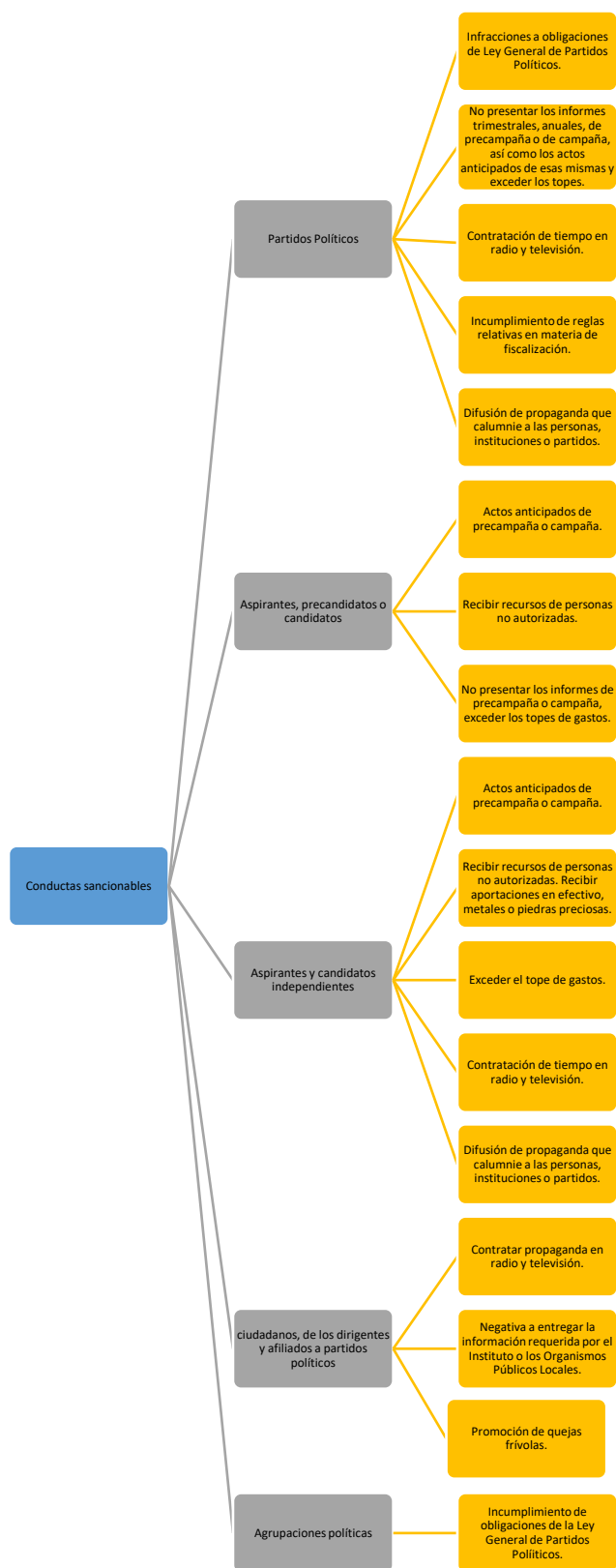
Cualquier persona puede presentar quejas o denuncias por posibles violaciones a la normatividad electoral y ante cualquier órgano del Instituto Nacional Electoral, en el caso de las personas morales por conducto de sus representantes y las personas físicas por su propio derecho (Cámara de Diputados, 2018).

Las quejas pueden ser presentadas de manera oral, por medios de comunicación electrónica y por escrito, aunque en el caso de los partidos políticos sólo las pueden presentar de esta última forma, además de acreditar su personería. Aquellas quejas o denuncias tendrán que ser ratificadas posteriormente por el denunciante.

En lo que se refiere a los requisitos, son los que generalmente se requieren en la promoción de cualquier recurso legal: nombre, firma autógrafa o huella digital, domicilio, hechos y su relación con las pruebas y, en su caso, los preceptos presuntamente violados (Cámara de Diputados, 2018 B).

Las conductas que pueden dar motivo a la presentación de una queja o denuncia para el inicio y desarrollo de un procedimiento sancionador ordinario, son todas aquellas que se encuentren tipificadas en la LGIPE y que sean distintas a las señaladas en el artículo 470 de la propia ley.

El Capítulo Primero, Título Primero del Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales. Entre los que, además de los partidos políticos y aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, se encuentran los concesionarios de radio y televisión, ministros de culto, funcionarios públicos, entre muchos otros (Cámara de Diputados, 2018 B).



Fuente: elaboración propia

En lo que ve a los tipos legales, en lo relacionado con los partidos y agrupaciones políticas las constituyen todas aquellas infracciones respecto de las obligaciones que se desprenden de la Ley General de Partidos Políticos. En tanto que los precandidatos, candidatos y candidatos independientes, los actos anticipados de campaña o precampaña, la obtención de recursos de ente prohibido y la no presentación de sus informes de ingresos y gastos constituyen las infracciones más relevantes que se persiguen a través del procedimiento ordinario sancionador.

#### 4.4 EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR (PES).

##### 4.4.1 GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

En lo que corresponde al procedimiento especial sancionador, lo *sui géneris* de su origen y sus peculiaridades procesales han propiciado la publicación de una importante cantidad de trabajos académicos en los últimos años, la mayoría de ellos financiados por las propias autoridades electorales.

El surgimiento del PES, como ya se había mencionado con antelación, provino de una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que tenía como finalidad tutelar de manera efectiva los derechos políticos y electorales en la parte más álgida del proceso electoral del año 2006, ante la laguna legal que propicia la carencia de un procedimiento expedito.

Se puede decir que este procedimiento, con los aspectos fundamentales que lo caracterizan hoy en día, surgió a partir de una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el proceso electoral de 2006, y tuvo por objeto atender y resolver un reclamo, legítimo y necesario, del juego democrático. Consistía en investigar y resolver, en un plazo breve, las violaciones alegadas durante el proceso electoral y así evitar que trascendieran en su resultado (Ferrer, 2018, p. 15).

Otra de las originalidades del PES es que, en un sentido estricto, cuando menos en su configuración legal actual que se comentará más adelante, no tiene como objetivo fundamental el sancionar una conducta.

De esta forma, el Tribunal Electoral determinó que la autoridad debía tomar las medidas necesarias, en su caso, para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones a las que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político responsable en un momento posterior. En otras palabras, estableció las bases para un control preventivo y preliminar de hechos y conductas en materia electoral, sin necesidad de seguir y esperar a que culminaran las etapas del procedimiento sancionador, porque esto no serviría para reparar o frenar las violaciones alegadas de manera oportuna (Ferrer, 2018, p. 22).

Como cualquier diseño normativo, el del procedimiento especial sancionador tiene ventajas y desventajas. Si bien esta perspectiva preventiva evita daños que pudieran ser irreparables, el aspecto sancionador no tendría que dejarse de lado en tanto que genera incentivos para que los partidos políticos sigan cometiendo las mismas faltas. Por supuesto que, si es el caso, el procedimiento concluye con una sanción, pero la naturaleza de éstas es la que también estaría a discusión.

Ahora bien, la reforma electoral del año 2014 introdujo otro elemento peculiar en el procedimiento especial sancionador, dado que plasmó en la ley una especie de híbrido procesal, en donde la autoridad administrativa es la responsable de la etapa de la instrucción y una sala del tribunal creada ex profeso es la responsable de emitir la resolución (Cámara de Diputados, 2018 B).

#### 4.4.2 LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL AÑO 2006 COMO ANTECEDENTE DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Como se ha indicado, el antecedente electoral del procedimiento especial sancionador se encuentra en la elección presidencial del año 2006, una de las más controvertidas de la historia reciente en México derivado de que la diferencia entre el candidato ganador y el que se ubicó en el segundo lugar fue de tan sólo .58% (Aparicio, 2009).

El proceso electoral del año 2006 transcurrió en un contexto de polarización política derivado de lo que en la teoría de la comunicación se conoce como *campañas negras* (Del Rey, 2007; Becerra, 2008). Al calor de la campaña electoral se transmitieron dos promocionales en contra de Andrés Manuel López Obrador, en ese entonces candidato por la Coalición por el Bien de Todos, en donde se colocaba en duda su honestidad al vincularlo con algunos exfuncionarios acusados de corrupción.

La Coalición por el Bien de Todos pidió que se incluyera un proyecto de acuerdo en la sesión extraordinaria del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, celebrada el día 15 de marzo del año 2006, en donde uno de sus puntos petitorios era que se ordenara el retiro de la propaganda mencionada, dado que se estimaban contrarios a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En la sesión referida, el Consejo General del IFE rechazó por unanimidad de votos el proyecto de acuerdo.

Ante tal petición, el 15 de marzo siguiente, el Consejo General del IFE resolvió que la vía solicitada no era adecuada para atender dicho planteamiento, ya que se afectarían los derechos al debido proceso de los emisores de los mensajes, y que la pretensión y causa de la mencionada coalición debía ventilarse mediante una queja en términos de lo previsto en el artículo 270 del COFIPE (Ferrer C. , 2018, p. 18).

Inconforme con la resolución del Consejo General del IFE, la Coalición por el Bien de Todos interpuso un Recurso de Apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral que quedó registrado con el número de expediente SUP-RAP-17/2006 (TEPJF, 2006), en el que se esgrimían los agravios siguientes:

- 1) El Consejo General del IFE incumplió obligaciones que le impone el COFIPE, entre ellas las de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. (...)
- 2) Es ilegal que el IFE señale como único procedimiento correcto para resolver el asunto sometido a su consideración, la queja tramitada de conformidad con el artículo 270 del entonces vigente COFIPE.
- 3) El IFE interpretó indebidamente las atribuciones que le confiere el COFIPE para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones previstas en su entonces artículo 82, párrafo 1, inciso z).
- 4) El IFE actuó indebidamente al estimar que sólo mediante un procedimiento administrativo sancionador electoral podría ejercer sus atribuciones legales, estimando que era factible hacerlo vía un acuerdo administrativo.
- 5) El IFE infringió el artículo 17 de la Constitución, al pretender resolver la situación mediante un procedimiento administrativo sancionador pues implica una merma en los derechos de los contendientes en un proceso electoral. (...)
- 6) Además la coalición argumentó que el Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto, Libro Quinto del COFIPE fija una serie de plazos para los procedimientos de queja. (...)
- 7) El IFE no aplicó la tesis relevante de rubro “Campañas Electorales. El Consejo General del Instituto Electoral veracruzano tiene atribuciones para

hacerlas cesar o modificar si con ellas se violan los principios de legalidad o igualdad en la contienda”, el cual considera como un sinsentido que la autoridad electoral sólo contara con facultades sancionadoras, ya que eso provocaría que el infractor realice un cálculo entre el beneficio y la sanción como criterio para realizar la conducta ilícita si el primero es mayor (Roldán, 2012, p. 13).

En la sentencia del procedimiento SUP-RAP-17/2006, la Sala Superior estimó parcialmente fundados los argumentos del promovente, señalando que el IFE contaba con las facultades para conocer y resolver la cuestión planteada. Además, la Sala Superior estimó que el procedimiento sancionador contenido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) no era el adecuado para tratar el asunto planteado, pero que se debería instrumentar otro de carácter más expedito que debería satisfacer las garantías del debido proceso.

Es en los aspectos señalados con anterioridad donde reside la relevancia del PES: la idoneidad de un procedimiento para institucionalizar el conflicto que posibilite garantizar la legalidad del proceso electoral. La Sala Superior encuentra un conflicto y una laguna en los procedimientos disponibles y su adecuabilidad para tratarlo. Este cuestionamiento se centró en señalar que la instauración de la queja administrativa desarrollada en el entonces artículo 270 del COFIPE no era la adecuada para la restitución del goce del derecho violado por parte del agraviado. Esto es, el recurso procesal mencionado no cumplía con un criterio de idoneidad que en todo momento impone la obligación que todo recurso, queja o demanda, debe ser apto para poner fin a la situación irregular denunciada, con independencia de que la demanda se considere fundada o infundada (Roldán, 2012, p. 14).

La resolución de la Sala Superior modificó radicalmente la conceptualización de las finalidades de la investigación y sanción por parte de las autoridades administrativas, dado que impuso la obligación de resolver las quejas sobre las violaciones en materia electoral que se le presentara, a través de un procedimiento sucinto y expedito, dado que de lo contrario se podría afectar la equidad en la contienda electoral.

El precedente de la resolución electoral del Recurso de Apelación SUP-RAP-17/2006, así como lo apretado de los resultados en la elección presidencial y el conflicto poselectoral que trajo consigo, derivó en la reforma electoral del año 2007-2008, pero ello será tema del siguiente apartado.

#### 4.4.3 LA REFORMA ELECTORAL DEL AÑO 2007-2008

Posterior a la resolución del Recurso de Apelación SUP-RAP-17/2006, la Sala Superior del TEPJF emitió la Jurisprudencia 12/2007 en donde se encuentra el criterio de que las autoridades administrativas electorales tienen la atribución para verificar que las conductas de los actores políticos se desarrollen en apego a la ley, por lo que la falta de regulación expresa de un procedimiento sumario no era obstáculo para que la autoridad electoral instaurara un procedimiento que fuera acorde con dicha finalidad (TEPJF, 2007).

El criterio de jurisprudencia mencionado en el párrafo anterior, sirvió como fuente de inspiración para el legislador mexicano y fue el sustento para la reforma electoral del año 2007-2008, en la parte que se refiere a la inclusión de un procedimiento especial sancionador en el libro séptimo, título primero, capítulo cuarto, artículos 367 al 371, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo con las modificaciones señaladas, el procedimiento especial sancionador resultaba procedente para impugnar violaciones a la normatividad relacionada con la propaganda política y electoral, respecto a los actos anticipados de precampaña y campaña, las irregularidades e incumplimientos respecto a las

prerrogativas para partidos políticos y los tiempos para las autoridades electorales en radio y televisión, además de la contratación de propaganda política o electoral.

#### Artículo 367

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:
  - a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
  - b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código; o
  - c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña (Cámara de Diputados, 2008).

De esta manera, a diferencia del esquema legal previo a la reforma electoral del año 2007-2008, en donde solamente se consideraba un procedimiento sancionador administrativo genérico u ordinario, con ésta se incluyó un procedimiento especial sancionador. El Consejo General del IFE, con el auxilio de la Secretaría Ejecutiva y la Comisión de Quejas y Denuncias, tramitaba, sustanciaba y resolvía el mencionado procedimiento (Cámara de Diputados, 2008).

Existe un amplio consenso entre los tratadistas y las propias autoridades jurisdiccionales y administrativas que uno de los aspectos más relevantes de la reforma electoral fue la inclusión de las medidas cautelares, como un instrumento preventivo para detener conductas que pudieran configurarse como contrarias al marco jurídico prevaleciente.

Un aspecto fundamental que debe destacarse de esta reforma fue la incorporación de medidas cautelares como medio preventivo para cesar, de modo rápido y efectivo, hechos o conductas preliminarmente consideradas antijurídicas. En efecto, la incorporación de medidas cautelares o preventivas, por medio de resoluciones incidentales, fue acorde con lo que tiempo atrás había establecido la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-17/2006, en el sentido de que debía implementarse un mecanismo que detuviera la violación alegada, de manera rápida y efectiva, sin necesidad de agotar, hasta el final, todas las etapas de un procedimiento administrativo sancionador genérico (Ferrer, 2018, p. 25).

La reforma electoral 2007-2008, como ya se había comentado, retomó un criterio jurisprudencial emitido por la Sala Superior el TEPJF de manera que facultó al IFE para adoptar medidas cautelares, lo que implicaba ordenar la suspensión del acto reclamado.

#### 4.4.4 LA CONFIGURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A PARTIR DE LA REFORMA ELECTORAL DEL AÑO 2014.

En este subapartado se analiza la forma en que quedó configurado el procedimiento especial sancionador a partir de la reforma electoral del año 2014, esto es, los supuestos de procedencia, las autoridades competentes y sus características procesales.

Cabe señalar que, como se verá más adelante, la novedad de la reforma electoral del año 2014 respecto al procedimiento especial sancionador es que el legislador mexicano decidió que la autoridad administrativa fuese la encargada de la sustanciación del procedimiento, en tanto que la Sala Regional Especializada, que fue una creación de la propia reforma, la responsable de la resolución.

#### 4.4.4.1 LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Los supuestos de procedencia del procedimiento especial sancionador están plasmados en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que literalmente establece lo siguiente:

Artículo 470.

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. (Cámara de Diputados, 2018 B, p. 192).

A partir de lo anterior, se puede señalar que actualmente los supuestos en los que procede el procedimiento especial sancionador son fundamentalmente en las siguientes hipótesis.

*Ilustración 15. Supuestos de procedencia del procedimiento especial sancionador*



Fuente: elaboración propia

No obstante, a partir de las resoluciones de la Sala Superior se ha adoptado el criterio de que el Procedimiento Especial Sancionador es procedente para cualquier hecho que tenga una incidencia directa en el desarrollo del proceso electoral.

Por ejemplo, no obstante que la violación al artículo 134, párrafo 7, de la Constitución (uso indebido de recursos públicos) no está expresamente prevista como hipótesis del PES y, por ende, debe ser conocida y resuelta

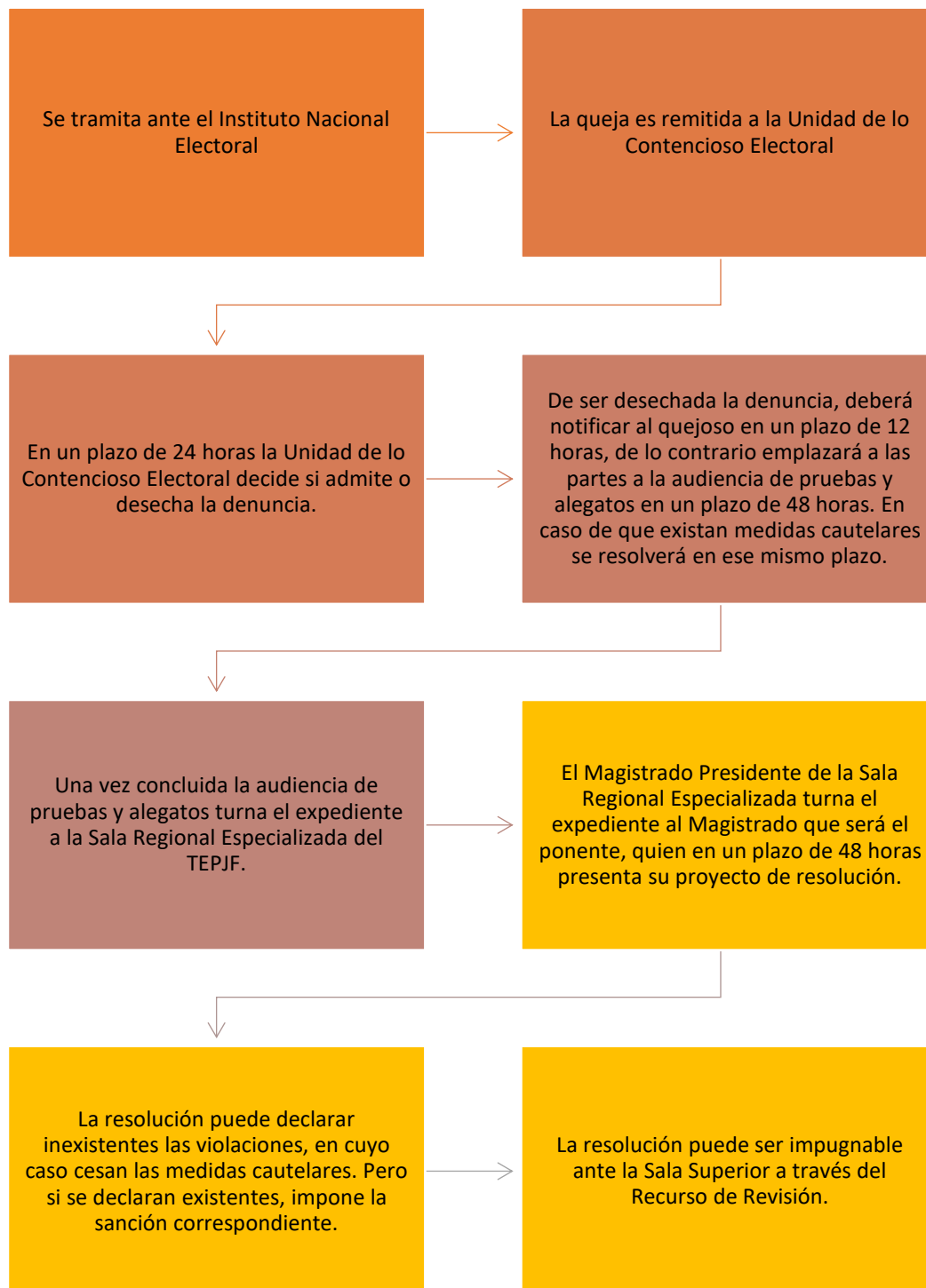
mediante un procedimiento ordinario sancionador, competencia del INE, la máxima autoridad jurisdiccional electoral ha determinado que su impacto en el proceso electoral justifica su encuadre en el PES (SUP-RAP-26/2015); lo mismo sucede con el uso indebido del padrón durante el proceso (Ferrer, 2018, p. 39).

Cabe señalar que el artículo 471 realiza dos acotaciones respecto a la procedencia del procedimiento especial sancionador. La primera es que cuando se trata de propaganda que se considere calumniosa, la procedencia está condicionada a que la queja sea presentada a instancia de parte afectada. El segundo supuesto es que cuando la conducta infractora tiene relación con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, son los órganos electorales administrativos competentes los que tienen que promover la denuncia ante el Instituto Nacional Electoral (Cámara de Diputados, 2018 B).

#### 4.4.4.2 LAS ETAPAS PROCESALES Y EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

En la ilustración siguiente se presentan las etapas procesales del procedimiento especial sancionador que, como ya se dijo, el trámite en lo que corresponde a la sustanciación es realizado por el Instituto Nacional Electoral y la resolución corresponde a la Sala Especializada del TEPJF.

*Ilustración 16. Etapas procesales del procedimiento especial sancionador.*



Fuente: elaboración propia.

Los rectángulos de color café corresponden al trámite que realiza el Instituto Nacional Electoral, mientras que los de color amarillo son los correspondientes al que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Como se puede observar, la distinción de los colores significa una división en dos etapas claramente definidas; la primera, de la sustanciación realizada por el INE, en tanto que la segunda, la de la resolución, es una encomienda de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Actualmente el PES está dividido, por así decirlo, en dos grandes fases o etapas: la de investigación y sustanciación, a cargo del INE (mediante un órgano central, o bien por conducto de órganos locales o distritales), y la de resolución, a cargo de la Sala Regional Especializada del TEPJF. Se trata de un modelo híbrido y novedoso que implica una modificación estructural porque involucra a dos órganos del Estado en un mismo procedimiento, lo cual difícilmente es visto en un orden jurídico para atender y resolver este tipo de procedimientos (Ferrer, 2018, p. 25).

Tomando como base la descripción de la ex magistrada del TEPJF, María del Carmen Alanís Figueroa, pero dividiéndolo como en la ilustración inmediata anterior, el trámite que corresponde a cada etapa procesal sería el siguiente:

#### Etapas correspondiente al INE

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.

#### Etapas correspondientes al TEPJF

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, salvo que se advierta que se requieren mayores elementos para resolver (LEGIPE, artículo 476. 2, b) ante lo cual ordenará diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo.
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:
  1. De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada.
  2. De las medidas cautelares que emita el Instituto.
  3. Del acuerdo de desechamiento que emita el INE (Alanís, 2015, p. 81)

#### 4.4.4.3 ÓRGANOS COMPETENTES

Antes de analizar la competencia en cada uno de los supuestos que considera la normatividad electoral, es importante citar textualmente, a pesar de su extensión, la jurisprudencia 25/2015 del TEPJF, dado que en ella se determina la competencia de las autoridades locales en función de su impacto en un proceso electoral local o federal, a la extensión territorial en donde se comete la falta, además de si la falta está prevista en la legislación local y no corresponda su conocimiento a las autoridades federales.

**COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.-**

De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D; 116, fracción IV, inicio o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal. De esta manera, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa, y iv) no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2015).

De una manera más ilustrativa se puede establecer que las variables que interviene para considerar la competencia son las siguientes:

*Ilustración 17. Competencia procedimiento especial sancionador*



Fuente: elaboración propia.

En un sentido estricto, lo relativo al criterio de las elecciones concurrentes para determinar la competencia, en realidad deriva del tipo de elección, pero en todo caso de no ser posible utilizar este criterio la competencia es del orden federal.

#### 4.4.4.3.1 EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En el artículo 5 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE se establecen cuáles son los órganos competentes para tramitar el procedimiento especial sancionador.

##### **Artículo 5.**

1. Son órganos competentes para la tramitación y/o resolución de los procedimientos administrativos sancionadores:

I. El Consejo General.

II. La Comisión.

III. La Unidad Técnica.

IV. La Sala Regional Especializada.

V. Los Consejos y las Juntas Locales Ejecutivas.

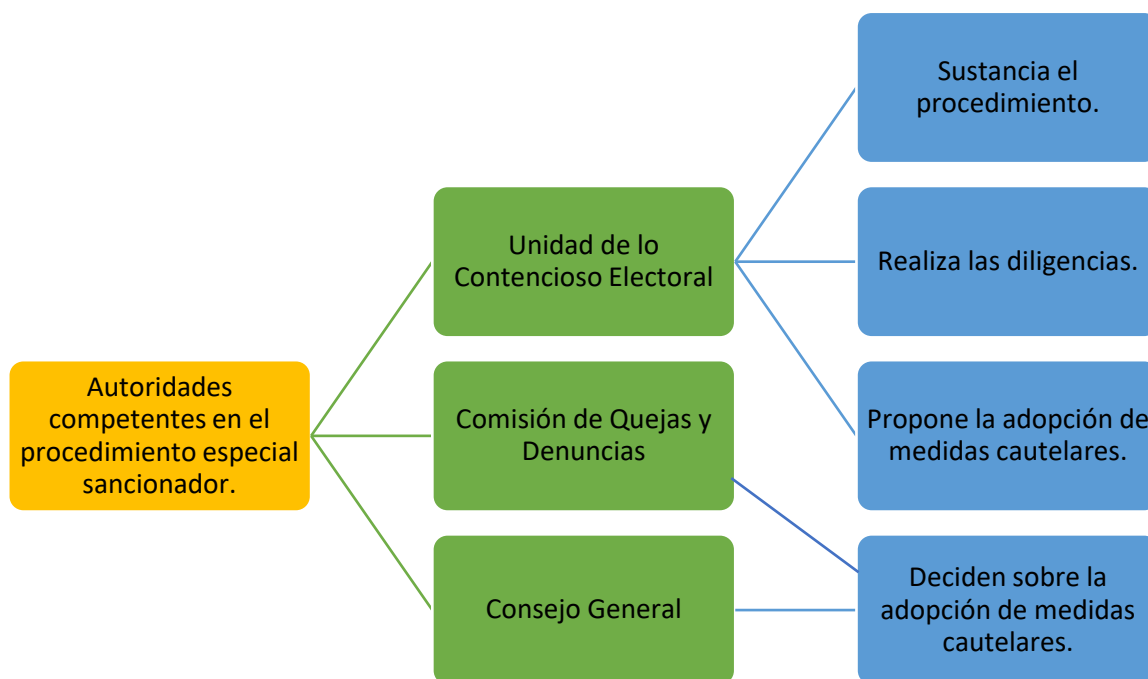
VI. Los Consejos y las Juntas Distritales Ejecutivas (INE, 2019, pág. 15).

Cabe señalar que, estrictamente hablando, la competencia para resolver de la Sala Regional Especializada se desprende de lo establecido en el artículo 475 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cámara de Diputados, 2018 B).

Volviendo a las competencias de los órganos del Instituto Nacional Electoral, el artículo 5 del Reglamento de Quejas y Denuncias establece las competencias para el procedimiento ordinario y el especial sancionador, aunque en el caso de este último la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, adscrita a la Secretaría

Ejecutiva, es la responsable de la sustanciación y de proponer las medidas cautelares, tanto que la Comisión de Quejas y Denuncias resuelve sobre su procedencia (Villafuerte, et al., 2015).

*Ilustración 18. Autoridades competentes del INE posterior a la reforma electoral 2014*



Fuente: elaboración propia

Cabe señalar que antes de la reforma electoral del año 2014, todas las etapas del procedimiento especial sancionador eran realizadas por la autoridad administrativa electoral, de manera que la Secretaría Ejecutiva era la responsable de sustanciar y formular el proyecto de resolución y el Consejo General tenía la facultad de resolver.

En lo que se refiere a la adopción de las medidas cautelares, la propia Secretaría Ejecutiva proponía su adopción y quien tenía competencia para resolver era la Comisión de Quejas y Denuncias (Cámara de Diputados, 2008).

*Ilustración 19. Órganos competentes del INE en el procedimiento especial sancionador*

| <b>Etapas procesales</b>                | <b>Antes de la reforma electoral 2014</b>                      | <b>Después de la reforma electoral 2014</b>                               |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sustanciación</b>                    | Secretaría Ejecutiva                                           | La Secretaría Ejecutiva a través de la Unidad de lo Contencioso Electoral |
| <b>Propuesta de medidas cautelares</b>  | Secretaría Ejecutiva de manera oficiosa o a petición de parte. | La Secretaría Ejecutiva a través de la Unidad de lo Contencioso Electoral |
| <b>Realización de diligencias</b>       | Secretaría Ejecutiva                                           | La Secretaría Ejecutiva a través de la Unidad de lo Contencioso Electoral |
| <b>Resolución de medidas cautelares</b> | Comisión de Quejas y Denuncias                                 | El Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias                    |
| <b>Resolución de la queja.</b>          |                                                                | Consejo General del IFE (hoy INE).                                        |

Fuente: elaboración propia

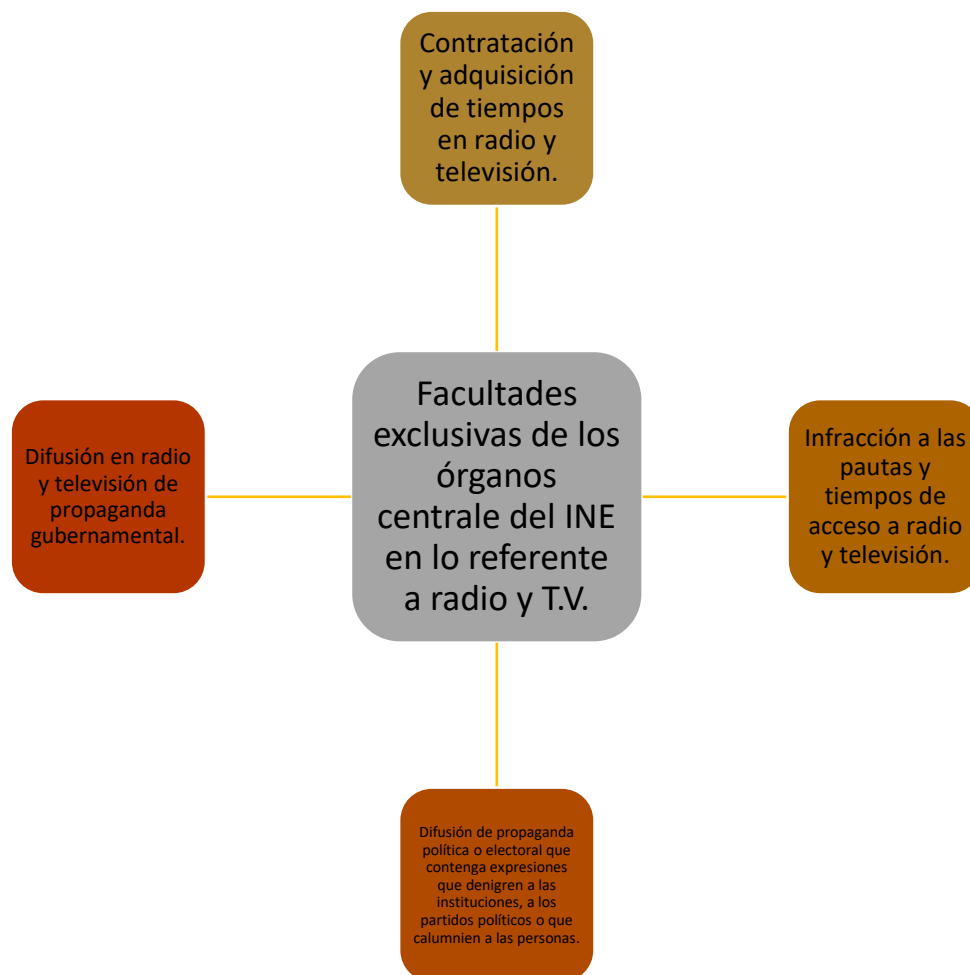
Es importante precisar que los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales realizan las funciones que le corresponden a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en

términos de lo dispuesto en el artículo 64 del propio Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, cuando los hechos se refieren a la ubicación física o contenido de propaganda política o electoral impresa, pintada en bardas, o cualquier otra distinta a la transmitida por radio o televisión, o bien actos anticipados de campaña o precampaña. Aunque la Unidad de lo Contencioso Electoral está facultada para atraer aquellos casos que considere relevantes (Cámara de Diputados, 2018).

De igual manera, los órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral tienen la facultad de que goza la Comisión de Quejas y Denuncias para dictar medidas cautelares (artículo 34 del mencionado reglamento). En un apartado posterior se dedicará exclusivamente a lo relacionado con la adopción de las medidas cautelares.

Derivado de lo que dispone el apartado A, base III, del artículo 41 constitucional, el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión en todo lo concerniente a la materia electoral. De manera que en la jurisprudencia 25/2010 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en cuáles supuestos tiene facultades exclusivas en lo concerniente a ese tópico y que conoce a través de los procedimientos ordinario y especial.

*Ilustración 20. Facultades exclusivas del INE en materia de radio y televisión.*



Fuente: elaboración propia.

#### 4.4.4.3.2 LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES LOCALES

Derivado de la reforma electoral del año 2014, el esquema del procedimiento especial sancionador se trasladó a las entidades federativas, de manera que los organismos electorales locales realizan la sustanciación de los procedimientos y los

correspondientes tribunales electorales locales tienen competencia para su resolución.

Sin embargo, existen algunas entidades en donde tanto la sustanciación como la resolución, la llevan a cabo los organismos públicos locales, bajo el modelo anterior a la reforma electoral del año 2014, tal como es el caso de los estados de Querétaro, Chiapas, Sonora Tabasco y Tamaulipas (Villafuerte, de la Mata, & Clicerio, 2015).

#### 4.4.4.3.3 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La Sala Regional Especializada es competente para resolver los procedimientos especiales sancionadores que sustancia el Instituto Nacional Electoral. En tanto que la Sala Superior es competente para resolver el Juicio de Revisión Constitucional Electoral que procede contra las resoluciones de las autoridades jurisdiccionales locales referentes a los procedimientos especiales sancionadores.

De igual manera, la Sala Superior es competente para resolver el Recurso de Revisión referente al procedimiento especial sancionador que es procedente en los supuestos siguientes:

Artículo 109 1. Procede el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en contra:

- a) De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral;
- b) De las medidas cautelares que emita el Instituto a que se refiere el Apartado D, Base III del artículo 41 de la Constitución, y
- c) Del acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

2. La Sala Superior del Tribunal Electoral será competente para conocer de este recurso (Cámara de Diputados, 2018 C, p. 44).

#### 4.4.5 LAS MEDIDAS CAUTELARES

En su configuración previa a la reforma electoral del año 2007, una de las falencias de los procedimientos sancionadores en materia electoral era la de su incapacidad de hacer frente, en forma expedita, a aquellos hechos que alteraban el desarrollo de los procesos electorales, en tanto que carecían de los instrumentos jurídicos necesarios.

Las medidas cautelares, figura propia del derecho procesal civil, son vías incidentales que buscan evitar daños irreparables en los procesos electorales, cuyo 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.  
(...)

Las medidas de carácter cautelar tienen el efecto de mantener el estado que guardaban las cosas hasta el momento de la comisión de la conducta antijurídica o en su caso ordenar su cese, y atienden a tres finalidades: 1) conservativas, 2) de mantenimiento del status quo, y 3) anticipativas (Roldán, 2012, p. 55).

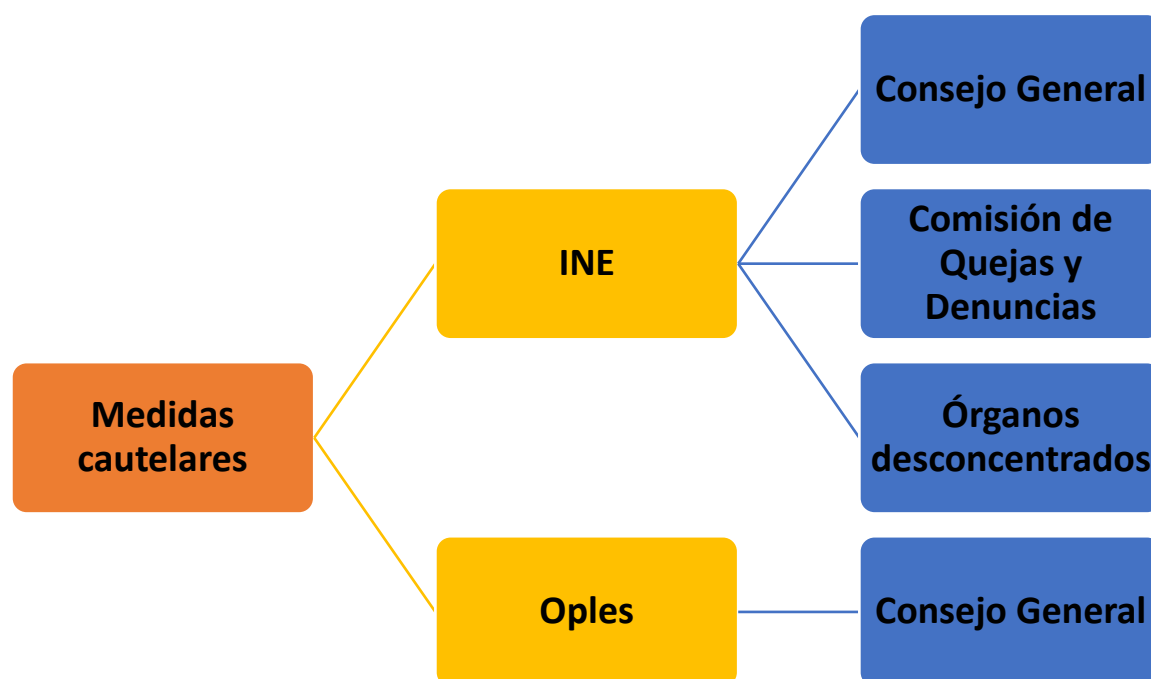
Como se había señalado en un apartado previo, las medidas cautelares fueron una de las innovaciones de la reforma electoral de año 2007, que fue cuando se incluyó el procedimiento especial sancionador. Ya desde ese entonces podrían dictarse de manera oficiosa o a petición de parte, con la finalidad de hacer cesar hechos presuntivamente antijurídicos (Ferrer, 2018).

A partir de las resoluciones del TEPJF y de la emisión de algunas tesis de jurisprudencia, cambió la conceptualización de las medidas cautelares, dado que se les concibe no sólo como un mecanismo ante hechos constatables, sino también como medidas preventivas con la finalidad que esos mismos hechos no se produzcan nuevamente en el futuro.

La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración (TEPJF, 2015).

En síntesis, a partir de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las medidas cautelares constituyen mecanismos de tutela preventiva y medios idóneos para evitar una posible afectación a los principios rectores de los procesos electorales, en tanto se emite una resolución de fondo.

*Ilustración 21. Medidas Cautelares*



Fuente: elaboración propia.

En el caso del Instituto Nacional Electoral, el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias tienen la atribución de dictar medidas cautelares en lo que se refiere a radio y televisión. En tanto que los órganos desconcentrados del Instituto tienen la facultad de dictar medidas cautelares en quejas que no se refieran a dicho supuesto. Si los hechos se suscitan en el tiempo correspondiente a los procesos electorales federales, el Presidente del Consejo Local o Distrital que lo reciba, con apoyo del Vocal Secretario, tiene la facultad de elaborar el proyecto y proponerlo al Consejo respectivo (INE, 2019).

En el supuesto de que las presuntas violaciones correspondan a radio y televisión, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral solicitará a la Dirección de

Prerrogativas y Partidos Políticos para que realice el monitoreo que determina la existencia de los promocionales que motivaron la denuncia. En el supuesto de que los materiales no hayan sido pautados por el Instituto, se requerirá la información correspondiente a los concesionarios, tal puede ser el caso de la difusión de propaganda de un partido político colocada en vallas u otros objetos de un inmueble, durante la transmisión en televisión de un evento público.

Del artículo 41, Base III, Apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aprecia que los partidos políticos únicamente pueden transmitir propaganda en radio y televisión en los tiempos que les asigna el Instituto Nacional Electoral, teniendo prohibida su contratación o adquisición, de manera activa o pasiva, a través de algún medio distinto. En ese sentido, cuando se solicite el otorgamiento de medidas cautelares por haberse difundido propaganda de un partido político colocada en vallas u otros objetos del inmueble, durante la transmisión en televisión de un evento público, resulta procedente concederlas con el objeto de prevenir que la probable conducta irregular se repita, porque bajo la apariencia del buen derecho, podría implicar la adquisición de propaganda político-electoral fuera de los tiempos asignados por el Instituto Nacional Electoral (TEPJF, 2015, p. 1).

Otro de los criterios relevantes del TEPJF respecto a las medidas cautelares es la de que la autoridad administrativa electoral tiene la obligación de pronunciarse respecto a su adopción independientemente de que, cuando se presente la denuncia, aún no se hayan transmitido los promocionales denunciados, siempre y cuando obren en el expediente los elementos necesarios sobre su existencia y su contenido (TEPJF, 2015).

Respecto a este mismo tópico, el TEPJF estableció que las medidas cautelares son procedentes incluso en el caso de que el plazo establecido para su transmisión haya finalizado o esté próximo a su conclusión, ya que el análisis sobre su constitucionalidad, convencionalidad y legalidad se concentra en el contenido de los promocionales denunciados, y puede darse el hecho que pueda solicitarse la retransmisión de los promocionales cuestionados para un periodo posterior (TEPJF, 2015).

Por otra parte, es importante puntualizar que la legislación electoral de cada entidad federativa introdujo hace algunos años los procedimientos especiales sancionadores siguiendo, en términos generales, el modelo plasmado por el legislador federal y adaptado a sus respectivas estructuras orgánicas.

Así, por ejemplo, la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, en lo que se refiere a las medidas cautelares y en general a la sustanciación del procedimiento especial sancionador, las atribuciones de la Unidad Técnica de lo contencioso Electoral le corresponden a la Dirección Jurídica.

#### Artículo 370

Si la Dirección Jurídica de la Comisión Estatal Electoral considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión Estatal Electoral dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas. La Comisión Estatal Electoral notificará de manera inmediata a las partes la resolución en la que fije la adopción de medidas cautelares. La decisión de adoptar o negar medidas cautelares podrá ser impugnada ante Tribunal Estatal Electoral, la cual deberá ser resuelta en un plazo máximo de 48 horas (Congreso del Estado de Nuevo León, 2017).

Finalmente, cabe señalar que, mediante algunas tesis de jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido algunos criterios referentes a las medidas cautelares. Así, por ejemplo, respecto de las que se

soliciten por difusión de propaganda en radio y televisión en las elecciones locales, cuando se trate de violaciones a leyes estatales en el curso de los procesos electorales locales, a través de propaganda difundida en radio y televisión, será competencia de la autoridad local estatal la denuncia y la imposición de sanciones y que, en estos casos, el INE en ejercicio de sus atribuciones, colabora a través de la Comisión de Quejas y denuncias, con la autoridad local exclusivamente para ordenar la suspensión de la transmisión de la referida propaganda (TEPJF, 2010).

En la tesis de jurisprudencia XXIV/2015, se sostiene que cuando una denuncia se refiere a propaganda en medios diferentes a radio y televisión, como la de bardas, espectaculares o vehículos, para efecto de resolver respecto de la propuesta de medidas cautelares, bastará que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se publiquen.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38 a 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierte que las medidas cautelares tienen una función preventiva y tutelar, además de que se caracterizan por ser sumarias debido a que se tramitan en plazos breves; en consecuencia, tratándose de publicidad o propaganda que se considere ilegal en medios diversos a radio y televisión, como la contemplada en bardas, espectaculares o vehículos, entre otros, para efecto de resolver respecto de la propuesta de medidas cautelares, bastará que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se publiquen, ya que si a partir del análisis del contenido de la publicidad, existen elementos que permitan a la autoridad administrativa electoral determinar su ilegalidad a través de un estudio bajo la apariencia del buen derecho, ello es suficiente para proponer la suspensión o retiro de

la misma, siempre que resulte una medida idónea, necesaria y proporcional (TEPJF, 2015).

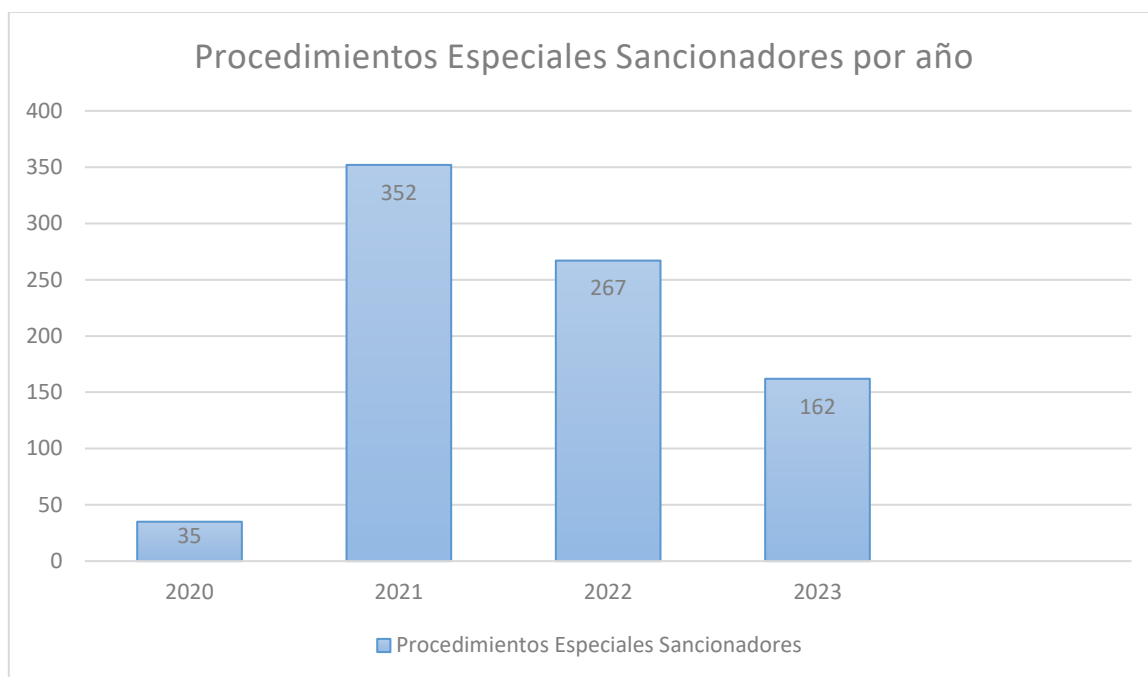
De igual manera, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que al investigar las infracciones y resolver sobre las posibles medidas cautelares necesarias, se debe realizar, en una primera fase, una valoración intrínseca del contenido del promocional y, posteriormente, en una segunda fase, un análisis del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta, a efecto de determinar si forma parte de una estrategia sistemática de publicidad indebida, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral (TEPJF, 2015).

#### 4.4.6 ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

En el presente apartado, se realizará un análisis estadístico cronológico de los Procedimientos Especiales Sancionadores que se han tramitado tanto en el Instituto Nacional Electoral, así como en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, considerando que son las autoridades que cuentan con la facultad de substanciación y resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores. Es importante señalar que las siguientes graficas han tomado en cuenta información pública correspondiente al año 2014 y en la medida de lo posible, hasta el primer semestre del año 2024. Sin embargo, no en todos los casos fue posible obtener información hasta esa fecha, por lo que en algunos aspectos solo se pudo obtener información con corte a 2023.

La gráfica que se presenta a continuación arroja una muestra comparativa desde el año 2020, y hasta el 2023; de los Procedimientos Especiales Sancionadores de los que ha conocido la Sala Regional Especializada, los cuales, suman un total de 816.

**Gráfica 1. Cantidad de Procedimientos Especiales Sancionadores interpuestos de 2020 a 2023**



Fuente: elaboración propia con base en la estadística judicial del TEPJF publicada en su página oficial. [0c2a237c567246b.pdf \(te.gob.mx\)](#)

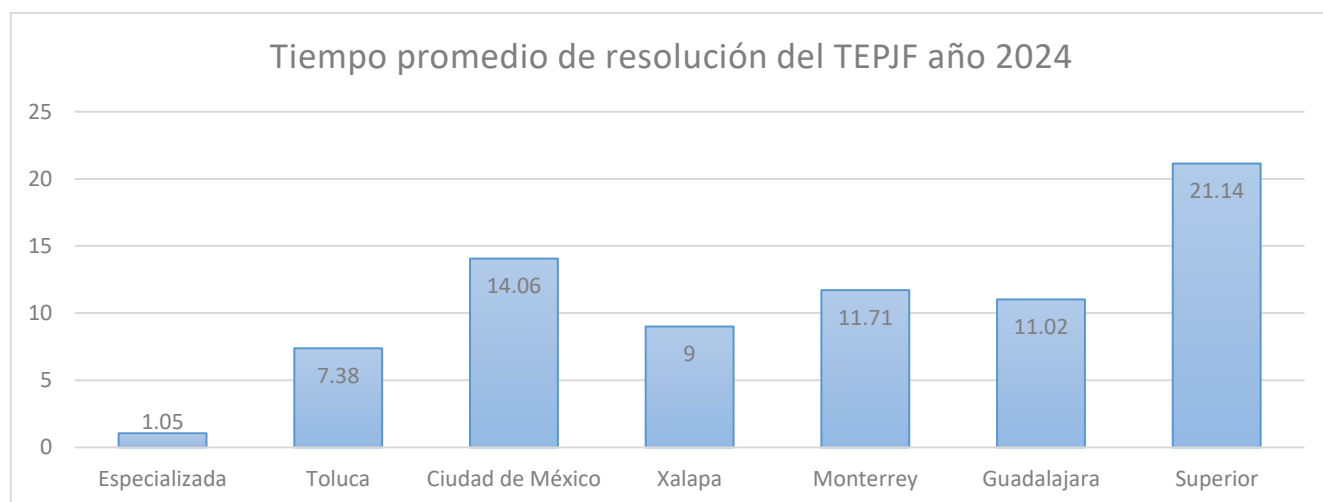
Para el año 2023 se resolvieron 163 procedimientos; representando el 20.42% del total de resoluciones que emitió la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del mismo año.

En la gráfica siguiente se muestra el tiempo promedio para emitir una resolución por asunto, en las diversas Salas Regionales y Sala Superior del TEPJF.

Siendo de relevancia precisar que, en la página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Unidad de Estadística e Información

Jurisdiccional, proporciona la vista correspondiente, de enero 2024 y hasta la fecha de consulta, para el caso que nos ocupa, al primer semestre del año en curso.

*Gráfica 2. Tiempo promedio en días de resolución de TEPJF*

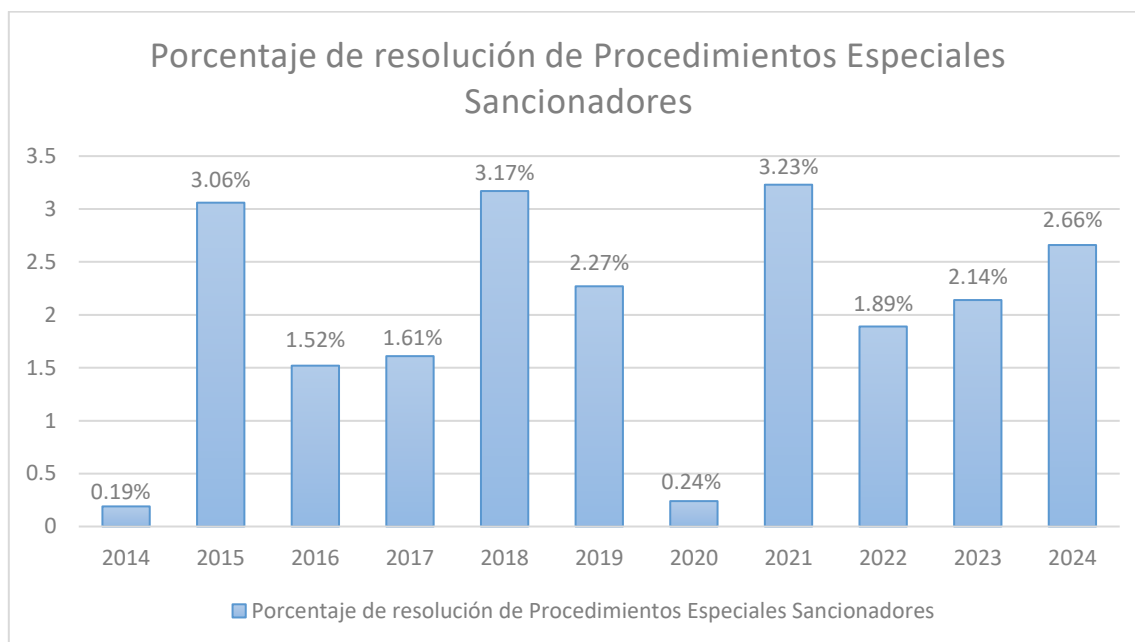


Fuente: elaboración propia con base en la estadística judicial del TEPJF publicada en su página oficial. [0c2a237c567246b.pdf \(te.gob.mx\)](#)

Considerando el total de resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral, de las que se da el muestreo en la gráfica anterior, se observa que las determinaciones emitidas por la Sala Regional Especializada, tienen un promedio de 1.05 días por resolución.

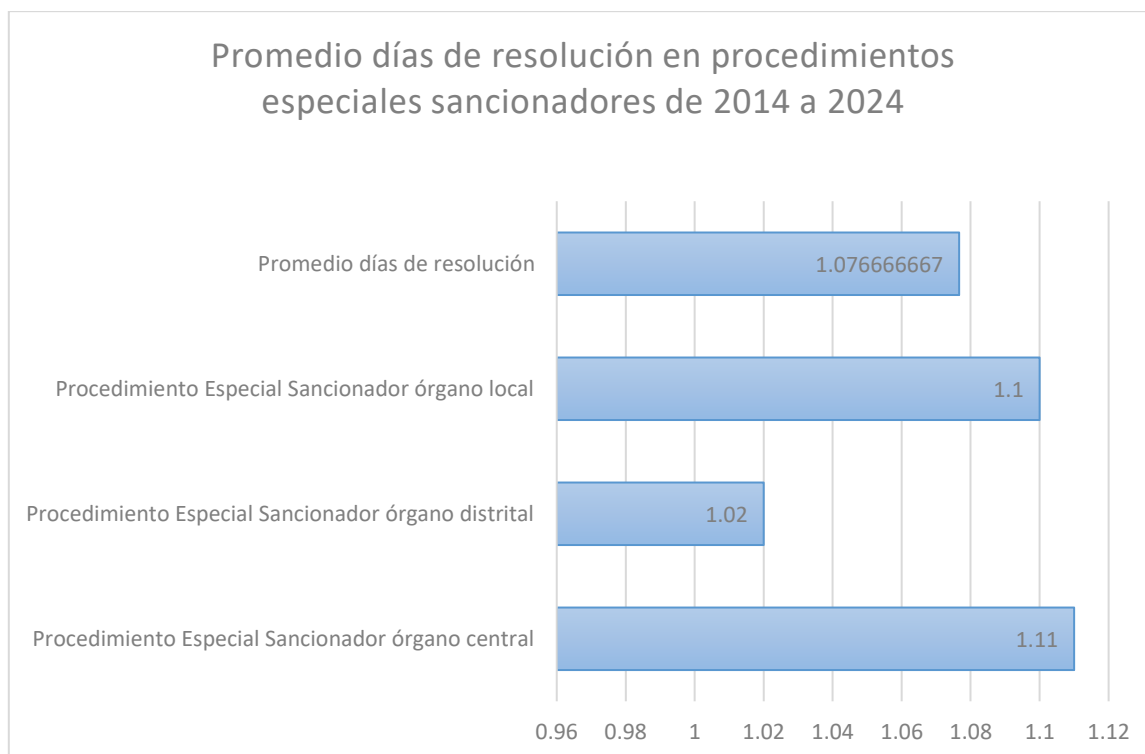
La cantidad de recursos que resuelve la Sala Regional Especializada, resulta relativamente baja, considerando el universo de medios de impugnación recibidos por el TEPJF.

Lo anterior, permite observar la celeridad con que se resuelven los asuntos que se someten al conocimiento de la Sala Especializada.



Las cifras plasmadas en la gráfica anterior dan cuenta del porcentaje de resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores presentados ante la Sala Regional Especializada, desde el año 2014 hasta el primer semestre de 2024. En ella observamos el notorio incremento que se presenta en los años electorales, dando como resultado la comparativa.

**Gráfica 3. Promedio de días de resolución en Procedimientos Especiales Sancionadores de 2014 a 2024 ante el TEPJF**



Fuente: elaboración propia con base en la estadística judicial del TEPJF publicada en su página oficial.  
<https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E34-2-Portal%20SGA.pdf>

De las estadísticas proporcionadas por el TEPJF se obtiene que, desde la instauración de los procedimientos sancionadores en el año 2014 y hasta el primer semestre del presente año, el promedio de resolución es de 1.07 días, lo cual equivale a 25 horas; que comparado con el promedio de resolución de los procedimientos resueltos en el periodo de 2014 al año 2019, el cual era de 1.46, se observa que hay una baja considerable en el promedio de resolución, lo cual se ve reflejado en la celeridad con que se atienden dichos procedimientos.

Ahora bien, para obtener el promedio de días de resolución, la Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional nos da una vista desde el año 2014 con corte al primer semestre del año 2024.

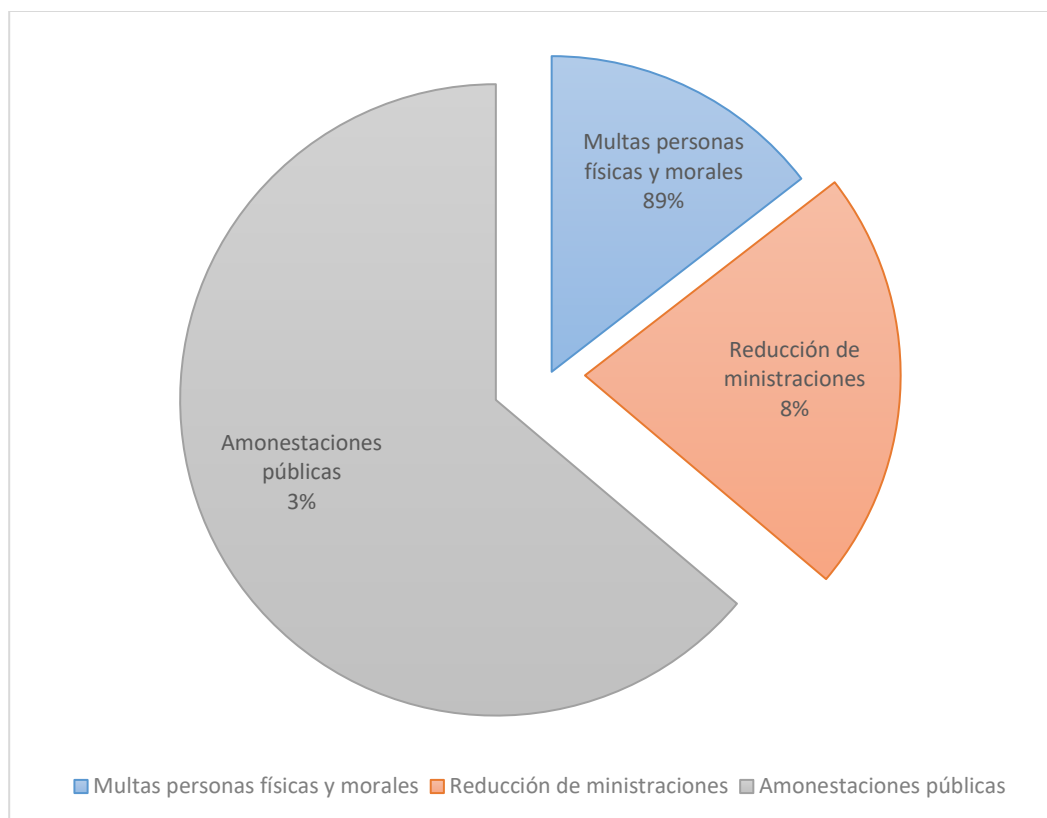
Por lo que respecta a las sanciones, consecuencia de los Procedimientos Especiales Sancionadores; en el Informe de Labores de la Sala Regional Especializada, correspondiente al periodo 2022-2023, se señala que, derivado de los citados, mismos que fueron sometidos a su consideración, se impusieron un total de 362 sanciones; de las cuales 321 corresponden a multas a personas físicas o morales, 31 a reducciones de ministraciones y 10 más fueron amonestaciones públicas.

Como resultado de lo anterior, se desglosa que 143 sanciones se impusieron a personas físicas, 269 a personas morales (incluidas las concesionarias de radio y televisión), 1 a categorías diversas (coalición) y 32 a partidos políticos.

Derivado de las resoluciones emitidas por la Sala Especializada en el periodo 2022-2023, se impuso un monto total, por multas y reducciones de ministración impuestas, que corresponde a \$36,706,827.96.

Del estudio y análisis de los Procedimientos Especiales Sancionadores presentados ante la Sala Regional Especializada, durante el mismo periodo, se determinó que en 445 asuntos existió alguna infracción a la normativa electoral. Tal y como se observa en la siguiente gráfica:

**Gráfica 4. Sanciones derivadas del Procedimiento Especial Sancionador 2022-2023**

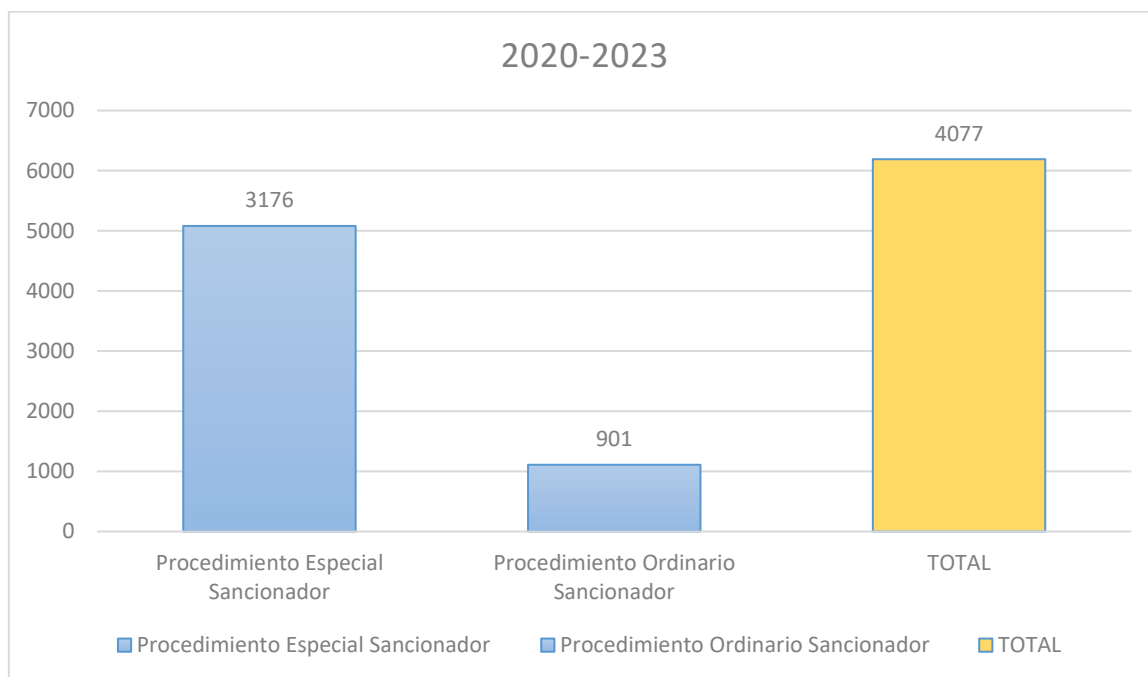


Fuente: elaboración propia con base en la estadística judicial del TEPJF publicada en su página oficial. [fca19d7194d8d10.pdf \(te.gob.mx\)](https://fca19d7194d8d10.pdf(te.gob.mx))

De la facultad del Instituto Nacional Electoral, para sustanciar y resolver Procedimientos Sancionadores; se desprende que, del periodo del 01 de enero del 2020, al 31 de diciembre de 2023, se obtuvo un total de tramitación de 4077 asuntos; de los cuales 3176 corresponden a Procedimientos Especiales Sancionadores y 901 son Procedimientos Ordinarios Sancionadores.

Las cifras anteriores nos permiten interpretar que 77.90% de los procedimientos tramitados por el INE, fueron especiales sancionadores, y un 22.09% correspondieron a los Procedimientos Ordinarios Sancionadores, tal y como lo podemos observar en la gráfica siguiente:

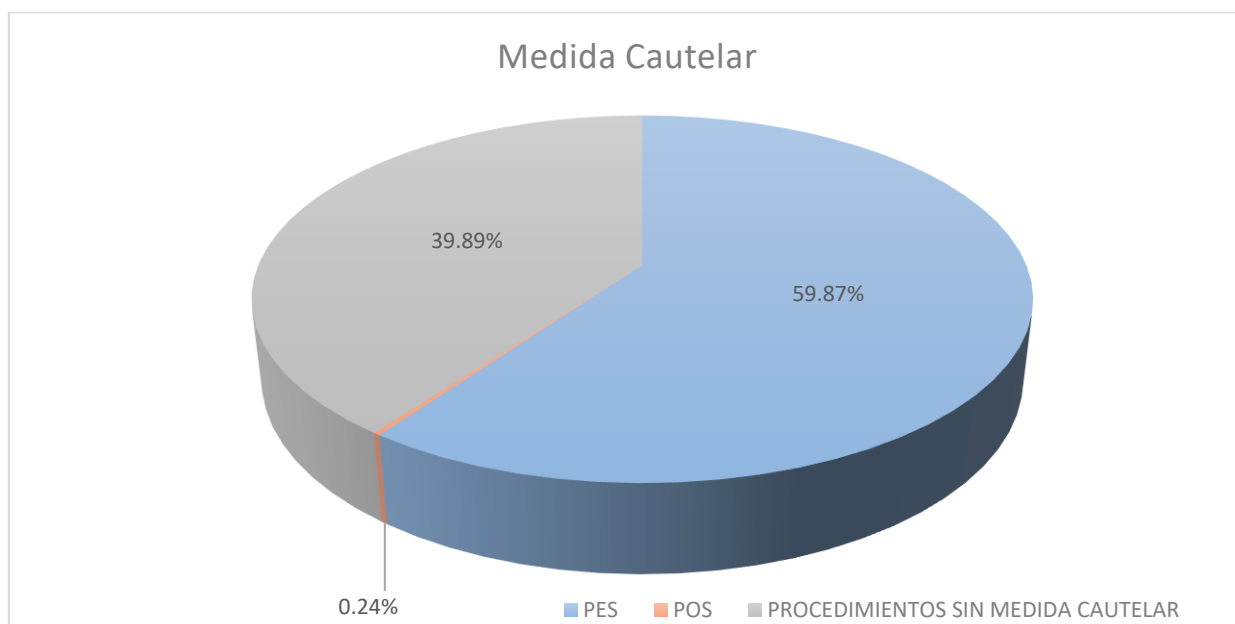
*Gráfica 5 Procedimientos ordinarios y especiales sancionadores 2020-2024.*



Fuente: elaboración propia con base en la estadística judicial del TEPJF publicada en su página oficial. <https://inter-app.ife.org.mx/quejas-transparencia/app/tablas?execution=e1s1>

Respecto a las medidas cautelares solicitadas dentro de los mismos procedimientos presentados ante el Instituto Nacional Electoral, en el periodo de 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023, se desprende que, el 59.87% de ellos fueron solicitados mediante el Procedimiento Especial Sancionador y el 0.24% se solicitó a través Procedimiento Ordinario Sancionador.

*Gráfica 6. Porcentaje de casos en los que se solicitaron medidas cautelares en los Procedimientos Sancionadores en el periodo enero 2020 – diciembre 2023.*

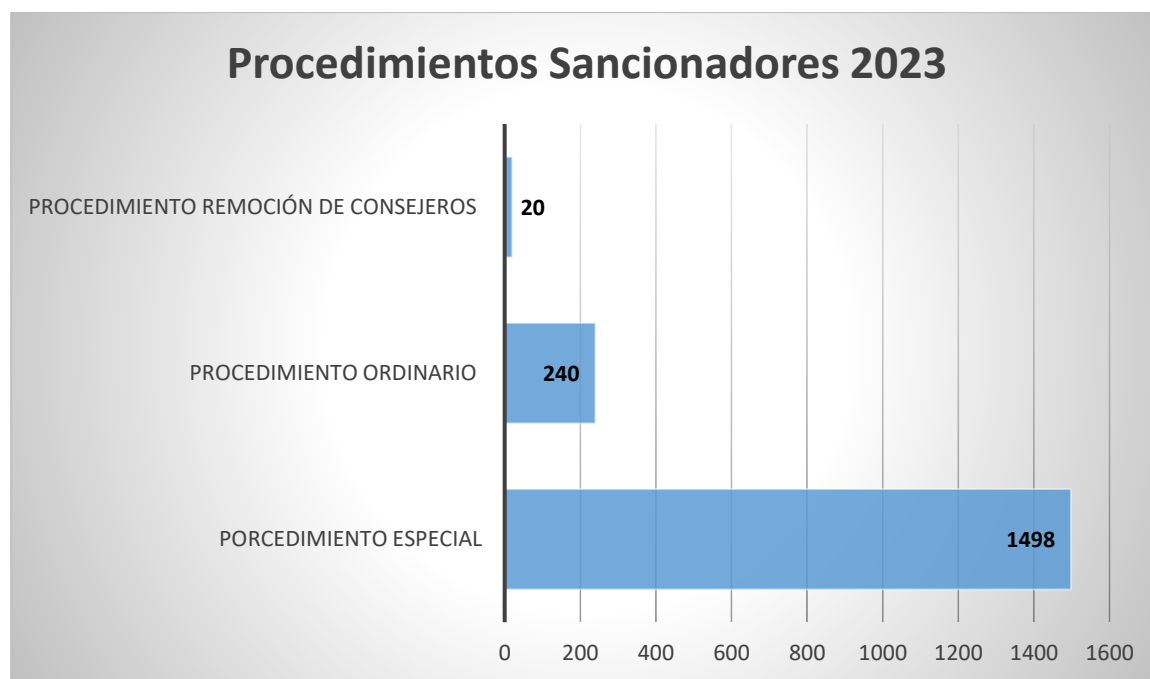


Fuente: elaboración propia con base en la estadística judicial del TEPJF publicada en su página oficial. <https://inter-app.ife.org.mx/quejas-transparencia/app/tablas?execution=e1s1>

Por lo que comprende al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2023, el Instituto Nacional Electoral recibió 1758 Procedimientos Sancionadores, de los cuales 20 corresponden al Procedimiento de Remoción de Consejerías, 240 relacionados al Procedimiento Ordinario Sancionador y 1498 pertenecen al Procedimiento Especial Sancionador.

En términos porcentuales, el Procedimiento Especial Sancionador representa un 85.21%, mientras que el Procedimiento Ordinario Sancionador representa un 13.65%, y finalmente, al Procedimiento de Remoción de Consejerías le corresponde un porcentaje del 1.13%.

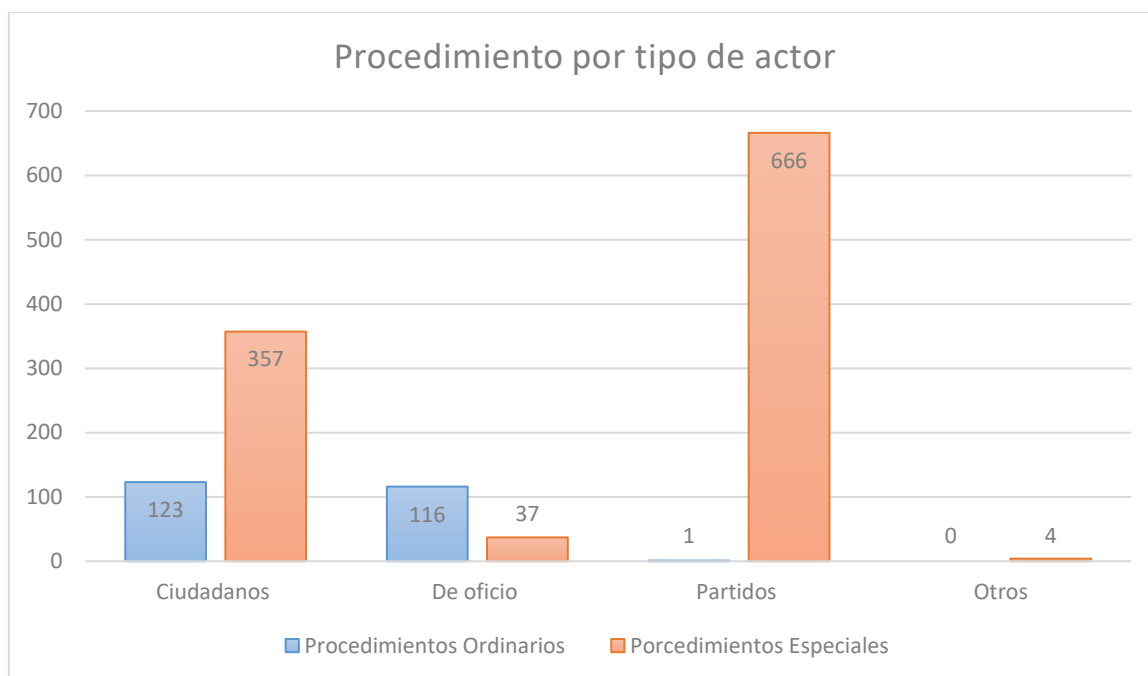
*Gráfica 7. Procedimientos sancionadores tramitados por el INE en el año 2023.*



Fuente: [Datos Abiertos - Instituto Nacional Electoral \(ine.mx\)](https://datos.abiertos.ine.mx)

De acuerdo con los procedimientos sancionadores y atendiendo a los diferentes actores que promovieron los medios, se clasifican de la siguiente manera: en el caso de los ordinarios, ciudadanos 121, partidos políticos 1, de oficio 116 y otros 5.

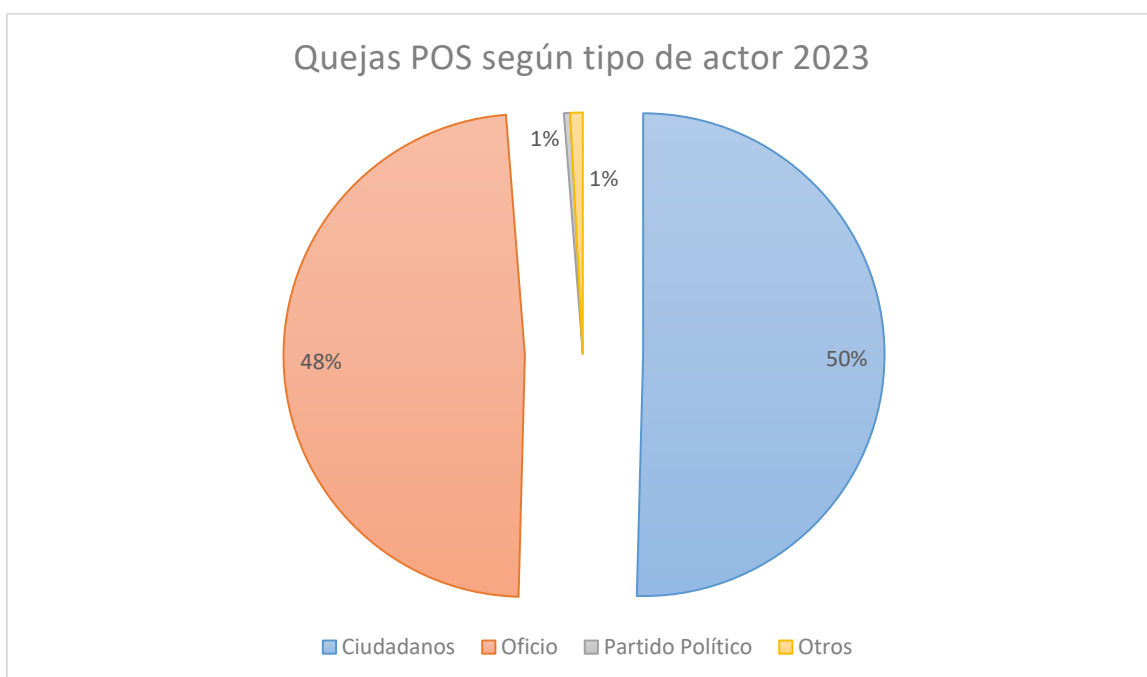
*Gráfica 8. Procedimientos sancionadores por tipo de actor en el año 2023.*



Fuente: [Datos Abiertos - Instituto Nacional Electoral \(ine.mx\)](https://datos.abiertos.ine.mx)

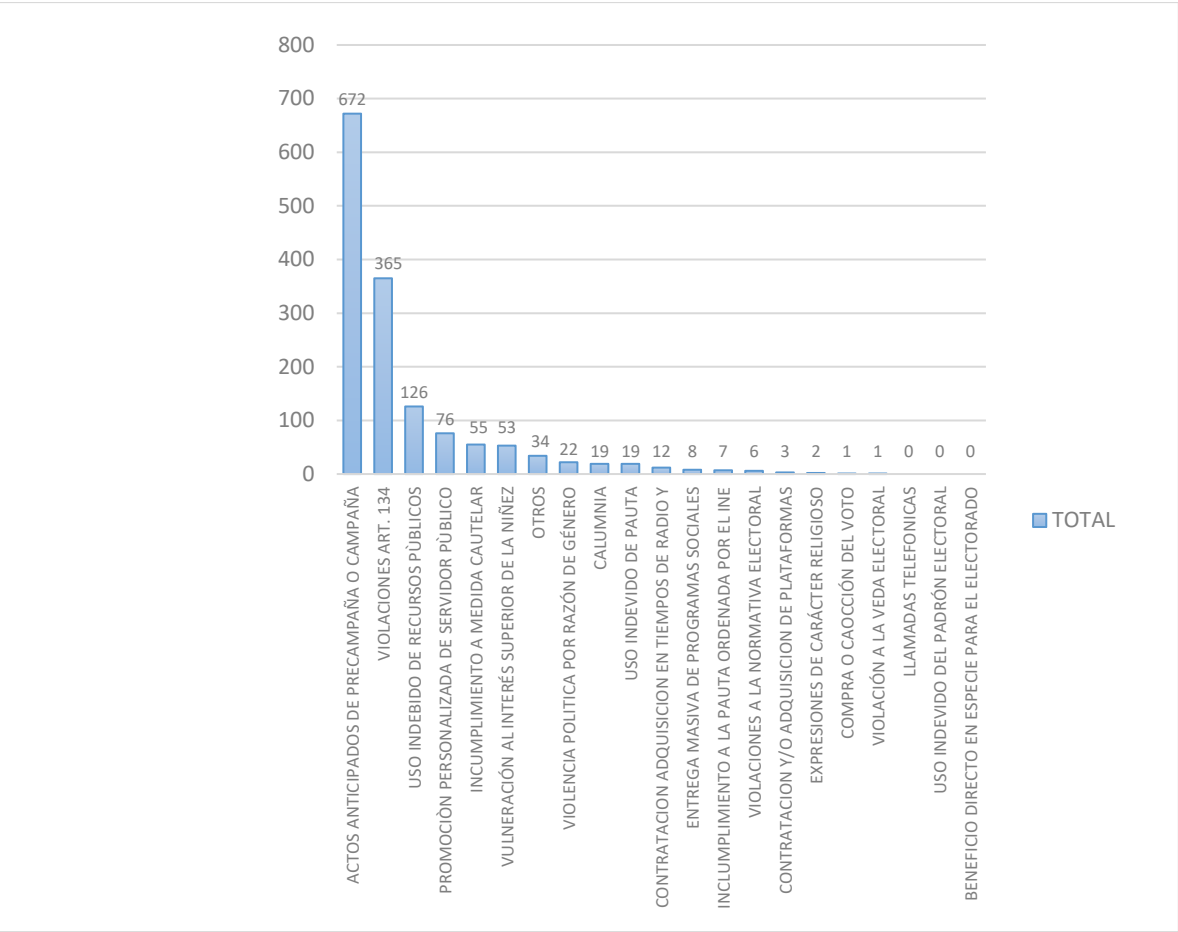
Del porcentaje de procedimientos interpuestos ante el Instituto Nacional Electoral, destaca la presentación por parte de los Partidos Políticos, motivo por el cual ocuparon el primer lugar con un 51.15% del total de procedimientos, seguido de un 36.80% que representa las quejas que se presentan por la ciudadanía y finalmente suman entre la presentación de queja de Oficio y otros, una sumatoria de 12.03%. Lo anterior del análisis del año 2023.

*Gráfica 1. Porcentaje de quejas interpuestas en el año 2023, por tipo de actor.*



Fuente: [Datos Abiertos - Instituto Nacional Electoral \(ine.mx\)](https://datos.abiertos.ine.mx)

Gráfica 2. Procedimiento Especial Sancionador por materia en el año 2023.

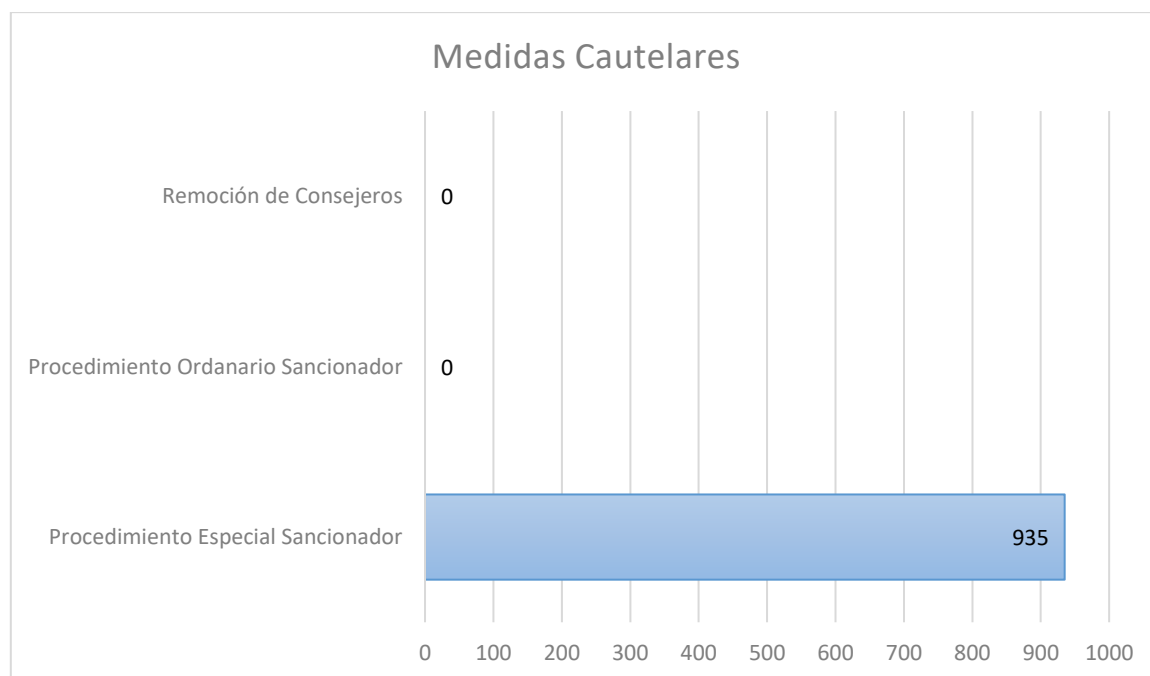


Como podemos observar en la gráfica anterior, los Procedimientos Especiales Sancionadores recibidos en el año 2023, los clasificamos atendiendo al motivo por el cual fueron presentados, siendo estos clasificados por materia para mayor claridad.

Encabezando los primeros cinco lugares, los siguientes: actos anticipados de precampaña y campaña, violaciones al artículo 134 constitucional, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada de servidores públicos e incumplimiento a medida cautelar.

Consecuencia de lo anterior, las tres primeras materias que se muestran en la gráfica, representan el 78.52% del total de los Procedimientos Especiales Sancionadores tramitados ante el Instituto Nacional Electoral en el año 2023.

*Gráfica 3. Medidas cautelares en el año 2023 en los procedimientos sancionadores.*



Fuente: INE, 2024.

Respecto de las medidas cautelares solicitadas, en los procedimientos sancionadores se contabilizó un total de 1019 medidas cautelares, de las cuales 935 corresponden al Procedimiento Especial Sancionador, representando un 92%.

Para el caso del Procedimiento Ordinario Sancionador y Remoción de Consejerías, es importante mencionar que no cuentan con medida cautelar, motivo por el cual no se visualizan en la gráfica anterior. Ahora bien, los 83 restantes, corresponden a las medidas cautelares no otorgadas.

#### 4.4.7 EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA EN EL CONTEXTO DEL MODELO DE JUSTICIA EN MÉXICO

A partir de lo analizado, se puede sostener que, en el contexto del sistema de justicia electoral en México, el procedimiento especial sancionador tiene características que lo diferencian de los recursos legales existentes y que lo convierten en un procedimiento *sui generis*.

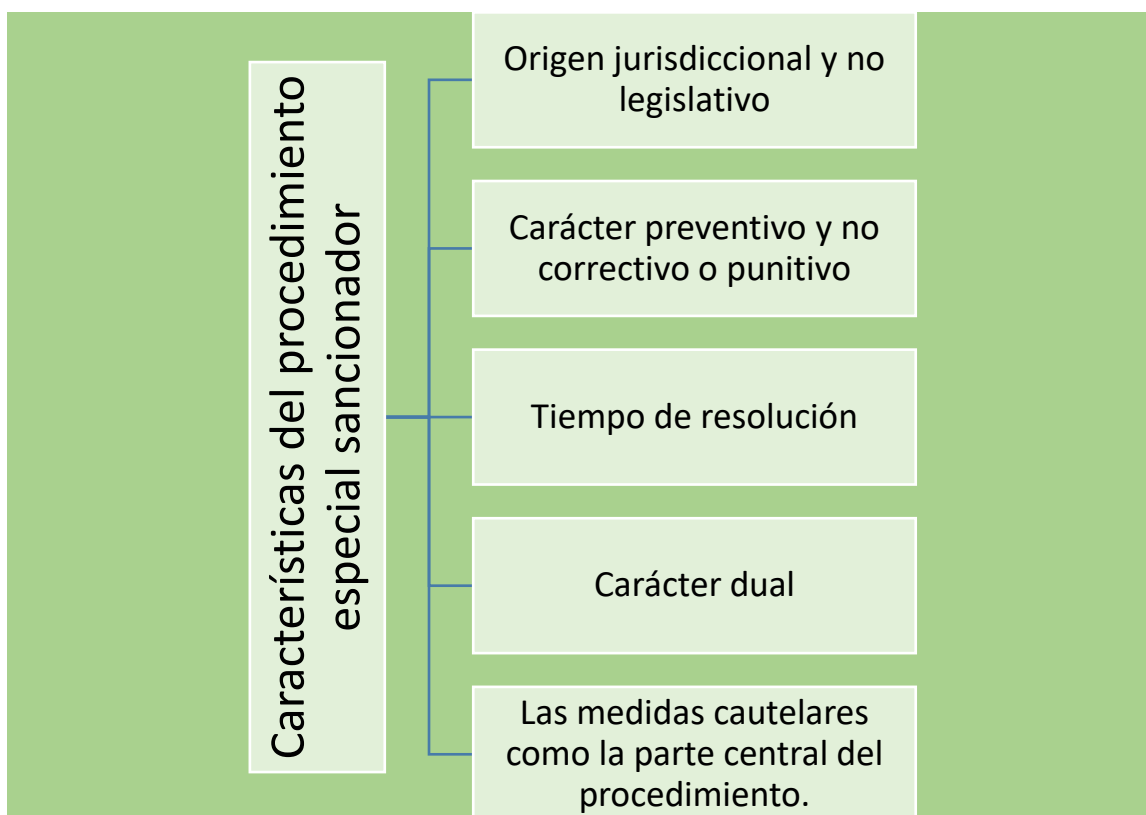
En cuanto a las características que lo diferencian de los recursos legales existentes, esto es, los medios de impugnación en materia electoral y los demás procedimientos sancionadores es, en primer término, su origen no legislativo, en tanto que, como se dijo, nació derivado de una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, no obstante su nombre, el procedimiento especial ha revestido hasta la fecha una naturaleza preventiva más que correctiva o punitiva. Otro de los elementos definitorios de ese tipo de procedimientos es lo que se refiere al tiempo de resolución dado que, como también ya se estableció, en el periodo de 2014 a 2023, tiene un promedio de 25 horas de resolución, situación poco usual en el contexto jurisdiccional mexicano. No obstante, habría que mencionar que dentro de este conteo no se contempla el tiempo que tarde el trámite en sustanciarse ante el órgano administrativo electoral, ni tampoco contempla la resolución final de la cadena impugnativa, situaciones que se analizarán más adelante.

Otra de las características del procedimiento especial sancionador es su característica de diseño dual, en donde las autoridades administrativas electorales son las responsables de la etapa de sustanciación, en tanto que la resolución corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o, en su caso, a los Tribunales Locales Electorales. Tal configuración proviene de la reforma electoral del año 2014.

Finalmente, las medidas cautelares y el papel que desempeñan en los procesos electorales constituyen otro de los rasgos definitorios de los procedimientos especiales sancionadores. En los próximos apartados, se analizarán estos aspectos comparándolos con los recursos legales existentes en el modelo de justicia electoral en México.

*Ilustración 22. Características del procedimiento especial sancionador*



Fuente: elaboración propia

#### 4.4.7.1 ORIGEN JURISDICCIONAL Y NO LEGISLATIVO

El origen del procedimiento especial sancionador, como ya se comentó en un apartado anterior, fue la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-17/2006 que se suscitó en el proceso electoral del año 2006. En ese entonces, ningún otro procedimiento sancionador ni medio de impugnación en el sistema de justicia electoral en México compartieron ese origen, en tanto que todos ellos, fueron creados a partir de la emisión de una ley, esto es, su origen fue legislativo.

Se puede decir que este procedimiento, con los aspectos fundamentales que lo caracterizan hoy en día, surgió a partir de una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el proceso electoral de 2006, y tuvo por objeto atender y resolver un reclamo, legítimo y necesario, del juego democrático (Ferrer, 2018, p. 15).

Tanto la resolución mencionada como la Tesis de Jurisprudencia 12/2007 fueron la base en la que se sustentó el legislador mexicano y sirvieron de sustento en la reforma electoral del año 2007-2008 para incluir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales un procedimiento cuyo objetivo fundamental fue el dar respuesta inmediata a los reclamos de los actores políticos que sentían que sus derechos habían sido vulnerados.

#### 4.4.7.2 CARÁCTER PREVENTIVO Y NO PUNITIVO O CORRECTIVO

Como ya se dijo, desde sus orígenes, el procedimiento especial sancionador fue delineado en las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación como un mecanismo para detener posibles daños irreparables en los procesos electorales.

En este sentido, uno de los rasgos característicos de ese procedimiento es que, a pesar de su nombre, no tiene como objetivo prioritario que su culminación sea la imposición de una sanción, sino el de un control preventivo de conductas y con el objetivo de prevenir violaciones en el orden jurídico electoral.

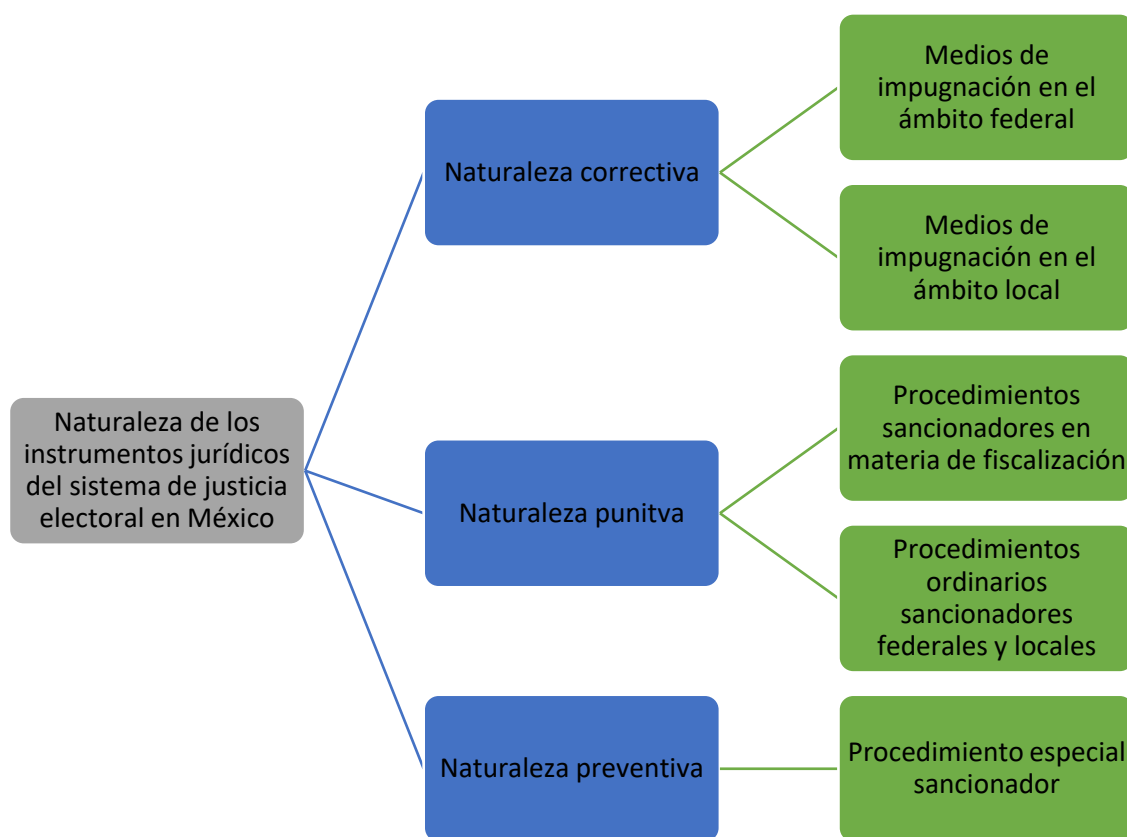
De esta forma, el Tribunal Electoral determinó que la autoridad debía tomar las medidas necesarias, en su caso, para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones a las que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político responsable en un momento posterior. En otras palabras, estableció las bases para un control preventivo y preliminar de hechos y conductas en materia electoral, sin necesidad de seguir y esperar a que culminaran las etapas del procedimiento sancionador, porque esto no serviría para reparar o frenar las violaciones alegadas de manera oportuna.... Sin embargo, debido a que el diseño del PES pareciera invertir la ecuación anterior, esto es, subordinar la sanción administrativa a situaciones en las que lo relevante es la afectación a un derecho, lleva a los analistas a entender que se subsume en un procedimiento de carácter judicial en el cual la litis es una cuestión de protección de derechos (Ferrer, 2018, p. 22).

En el contexto del sistema de justicia electoral mexicano los diferentes medios y recursos legales tienen una naturaleza diversa. Así, los medios de impugnación que están regulados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y sus equivalentes en las entidades federativas, están encaminados a corregir aquellas decisiones de las autoridades electorales que vulneran el marco legal, constitucional y de convencionalidad.

Por lo tanto, sus efectos, cuando es el caso, se traducen en modificar o revocar alguna resolución de la autoridad administrativa o jurisdiccional electoral. Así, por ejemplo, con el recurso de apelación se puede corregir una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que sancionó indebidamente a un partido político.

Por otra parte, los procedimientos relativos a los ingresos y egresos de los partidos políticos, así como los relacionados con el procedimiento ordinario sancionador, tanto en el ámbito local como federal, son de naturaleza punitiva y, por lo tanto, con un mayor grado de aplicabilidad de los principios del derecho penal.

*Ilustración 23. Naturaleza de los instrumentos jurídicos del sistema de justicia electoral en México*



Fuente: elaboración propia.

De manera que el procedimiento especial sancionador, tiene características peculiares que trascienden los límites tradicionales de los medios de impugnación en materia electoral, esto es, la función mediante la cual la autoridad subsume una determinada conducta en el tipo legal y, a partir de ello, aplica la pena correspondiente.

La aplicación de sanciones conduce a entender que se trata de una función por la cual la autoridad subsume la conducta en el tipo y aplica la pena administrativa. Sin embargo, lo que resalta el TEPJF al generar el PES, no es la aplicación de la sanción, sino la necesidad de salvaguardar la legalidad y los principios del debido proceso, así como los derechos de los actores políticos. El planteamiento anterior muestra que el empleo del procedimiento sancionador excede sus límites tradicionales. Tal situación lleva a explorar la relación que tiene dicho procedimiento con el sistema electoral como ordenamiento de la democracia representativa (Roldán, 2012, p. 16).

Este rasgo del procedimiento especial es compartido prácticamente por todos los tratadistas y que se corrobora con la evidencia empírica relativa a su desempeño, particularmente después de la reforma electoral del año 2014 (Alanís, 2016; Ferrer, 2018; Roldán, 2012; Dávila, 2014).

#### 4.4.7.3 TIEMPO DE RESOLUCIÓN

Dada la necesidad de cumplir con los tiempos legales y el principio de definitividad que son una parte esencial en la organización de los procesos electorales, la resolución de los litigios que se presentan tiene que ceñirse a los plazos establecidos; por lo que, en términos generales, suelen ser sumamente expeditos si se les compara con otros ámbitos del derecho.

Esto es particularmente cierto en el caso del procedimiento especial sancionador que, las estadísticas judiciales del TEPJF indican que, como ya se dijo, desde la instauración de esos procedimientos en el año 2014 hasta el primer semestre del año 2024, el promedio de resolución fue de aproximadamente 25 horas. En el cuadro siguiente, se presenta el tiempo promedio de resolución de todos los recursos y procedimientos que resuelven las diferentes salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación exclusivamente en el año de 2019.

*Tabla 1 Tiempo de resolución en los diferentes recursos y procedimientos del TEPJF de enero al 02 de mayo de 2019*

| Tipo de asunto                                                      | Superior | Guadalajara | Monterrey | Xalapa | Ciudad de México | Toluca | Especializada | Promedio general |
|---------------------------------------------------------------------|----------|-------------|-----------|--------|------------------|--------|---------------|------------------|
| Acuerdo general                                                     | 7.92     | 37.39       | 0         | 1      | 0.07             | 0      | 0.55          | 8.1              |
| Contradicción de Criterios                                          | 298.75   |             |           |        |                  |        |               | 298.75           |
| Impedimentos para que los Magistrados conozcan medio de impugnación | 10.8     |             |           |        |                  |        |               | 10.8             |

|                                                                              |       |       |       |      |       |      |      |       |
|------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|------|-------|------|------|-------|
| Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano | 50    | 9.49  | 6.38  | 7.09 | 16.38 | 6.95 |      | 15.79 |
| Juicio Electoral                                                             | 29.73 | 15.43 | 17.89 | 7.75 | 19.84 | 13   | 0.31 | 15.72 |

| Tipo de asunto                                                                       | Superior | Guadalajara | Monterrey | Xalapa | Ciudad de México | Toluca | Especializada | Promedio general |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------|-----------|--------|------------------|--------|---------------|------------------|
| Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del INE | 71.75    | 61          | 58.43     | 50.4   | 87.43            | 46.57  |               | 70.16            |
| Juicio de Revisión Constitucional Electoral                                          | 17.05    | 12.54       | 8.95      | 5.72   | 25.89            | 16     |               | 12.31            |

|                                                                  |       |       |       |           |           |           |     |       |
|------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-----------|-----------|-----------|-----|-------|
| Procedimien<br>to especial<br>sancionador<br>órgano<br>central   |       |       |       |           |           |           | .79 | .79   |
| Procedimien<br>to especial<br>sancionador<br>órgano local        |       |       |       |           |           |           | 1   | 1     |
| Procedimien<br>to especial<br>sancionador<br>órgano<br>distrital |       |       |       |           |           |           | .25 | .25   |
| Recurso de<br>apelación                                          | 76.43 | 19.08 | 22.11 | 11.4<br>3 | 22.4<br>7 | 20.7<br>3 |     | 41.46 |
| Recurso de<br>Reconsidera<br>ción                                | 16.29 |       |       |           |           |           |     | 16.29 |
| Recurso de<br>Revisión del<br>PES                                | 25.9  |       |       |           |           |           |     | 25.9  |
| Solicitud de<br>Ejercicio de<br>la Facultad<br>de Atracción      | 1.67  |       |       |           |           |           |     | 1.67  |

Fuente: elaboración propia con base en información del portal

[https://www.te.gob.mx/informacion\\_juridiccional/estadistica/pdf/E11-Portal%20SGA.pdf](https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/E11-Portal%20SGA.pdf)

Es importante precisar que los datos que se presentaron en la gráfica 4 corresponden a los tiempos promedio en la existencia del procedimiento especial sancionador del 2014 al 2019, en tanto que los de la tabla 1 se refieren exclusivamente al año 2019.

En cualquier caso, las cifras nos muestran que se cumple con los tiempos para la resolución de los procedimientos especiales sancionadores que están considerados en la norma y a los que están obligadas las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales. No obstante, en las gráficas anteriormente presentadas no se menciona el tiempo de sustanciación ante el INE o los OPLE, según corresponda, lo anterior ya que no se pudieron encontrar datos específicos al respecto. Sin embargo, más adelante se hará un análisis de los tiempos contenidos en la norma para analizar si los PES son realmente tan expeditos como se piensa.

Tal celeridad exigida por la norma reporta ventajas y desventajas. Entre las primeras se encuentra que, en una gran mayoría de los casos, la prontitud en que se resuelva un asunto y sobre todo en que se dicten las medidas cautelares correspondientes implica cumplir con la finalidad para la que fue diseñado el procedimiento especial sancionador, esto es, frenar violaciones que puedan tener un impacto en el proceso electoral y que pudiera ser irreparable si no se actúa con prontitud.

La rapidez en la integración de los expedientes es facilitada porque tanto los órganos desconcentrados del INE como los Organismos Públicos Locales Electorales cuentan con una estructura que prácticamente cubre todo el territorio nacional, además de que también son competentes en materia de los procedimientos especiales sancionadores, incluyendo la facultad de dictar medidas cautelares.

Sin embargo, la necesidad de acortar los tiempos en la resolución puede ir en contrasentido respecto a la calidad en la sustanciación y de las propias resoluciones, puesto que en la mayoría de los casos surgen imponderables al momento de conseguir la información que se requiere para integrar un expediente o en lo relativo a las contestaciones a los propios requerimientos.

De esta forma, en la práctica muchas veces suele surgir un dilema entre cumplir los plazos legales o integrar debidamente el expediente, garantizando el derecho de defensa de las partes. Por tanto, la exhaustividad y el debido proceso deben prevalecer por encima de un término o plazo fatal, siempre que existan motivación y razones suficientes para ello, y el tiempo que se tome la investigación y sustanciación del asunto sea el estrictamente necesario para ese fin (Ferrer, 2018, p. 41).

En los apartados referentes a las conclusiones y de la propuesta se realiza un balance de las ventajas y las desventajas del esquema actual del procedimiento especial sancionador, incluido lo relacionado con el tiempo de resolución.

#### *4.4.7.3 (1) El tiempo del proceso administrativo y su impacto en la resolución*

Si bien no existen datos estadísticos oficiales de acceso público que se pudieran consultar para conocer cuánto tiempo tardan en sustanciarse los Procedimientos Especiales Sancionadores dentro del órgano administrativo, ya sea el INE o los OPLE, en su caso; lo que sí se puede hacer es, a través del análisis normativo determinar cuánto sería el tiempo que podría demorarse un PES o un POS en sustanciarse.

A continuación, de acuerdo con la Ilustración 14, se detalla cada etapa del POS, incluyendo los tiempos estipulados para cada una, así como el cálculo del tiempo total de resolución.

##### **1. Inicio del Procedimiento:**

- **Presentación de la queja o denuncia:** La queja puede ser presentada ante cualquier órgano del INE o el OPLE correspondiente,

o iniciarse de oficio cuando se tenga conocimiento de presuntas conductas infractoras.

- **Remisión a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral:** La queja o denuncia debe ser remitida en un plazo de 48 horas.

## 2. Admisión o Desechamiento:

- **Revisión de la Unidad Técnica:** La Unidad Técnica cuenta con un plazo de 5 días para admitir o desechar la queja o denuncia.
- **Medidas Cautelares:** Dentro del plazo de 5 días para admitir la queja, la Unidad Técnica puede determinar la necesidad de dictar medidas cautelares, proponiéndolas a la Comisión de Quejas y Denuncias, la cual resuelve en un plazo de 24 horas.

## 3. Emplazamiento al Denunciado:

- **Notificación al denunciado:** Una vez admitida la queja, el denunciado es emplazado y tiene un plazo de 5 días para contestar a las imputaciones.

## 4. Investigación:

- **Plazo para la investigación:** La investigación debe realizarse en un plazo no mayor a 45 días, aunque este plazo puede ampliarse por una sola ocasión por otros 45 días.

## 5. Vistas y Resolución:

- **Vistas a las partes:** Una vez agotada la investigación, la Unidad Técnica pondrá el expediente a la vista de las partes para que en un plazo de 5 días manifiesten lo que a su derecho convenga.
- **Elaboración del proyecto de resolución:** Transcurrido el plazo de las vistas, la Unidad Técnica elabora el proyecto de resolución en un término no mayor a 10 días, y lo envía a la Comisión de Quejas y Denuncias en un plazo de 5 días.

- **Sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias:** El presidente de la Comisión convoca a los demás integrantes a sesión, la cual debe tener lugar no antes de 24 horas.
- **Convocatoria del presidente del Consejo General:** Una vez que el presidente del Consejo General recibe el proyecto, convoca a sesión, remitiendo copias por lo menos tres días antes.

#### 6. **Decisión del Consejo General:**

- El Consejo General puede:
  - Aprobar el proyecto en sus términos.
  - Aprobarlo y ordenar engrose.
  - Modificarlo.
  - Rechazarlo.

Tomando en cuenta lo anterior, se procederá a realizar un cálculo del tiempo de resolución que podría llevarse un Procedimiento Ordinario Sancionador.

#### **Tiempo Mínimo:**

- Remisión a la Unidad Técnica: 2 días (48 horas).
- Admisión o desechamiento: 5 días.
- Medidas cautelares (dentro de los 5 días anteriores): 1 día.
- Emplazamiento al denunciado: 5 días.
- Investigación: 45 días.
- Vistas a las partes: 5 días.
- Elaboración del proyecto de resolución: 10 días.
- Envío del proyecto a la Comisión: 5 días.
- Sesión de la Comisión: 1 día (24 horas).

- Convocatoria del Consejo General: 3 días.

**Total Tiempo Mínimo:** 82 días

**Tiempo Máximo (con ampliación de investigación):**

- Remisión a la Unidad Técnica: 2 días (48 horas).
- Admisión o desechamiento: 5 días.
- Medidas cautelares (dentro de los 5 días anteriores): 1 día.
- Emplazamiento al denunciado: 5 días.
- Investigación: 45 días.
- Ampliación de la investigación: 45 días.
- Vistas a las partes: 5 días.
- Elaboración del proyecto de resolución: 10 días.
- Envío del proyecto a la Comisión: 5 días.
- Sesión de la Comisión: 1 día (24 horas).
- Convocatoria del Consejo General: 3 días.

**Total Tiempo Máximo:** 127 días

En conclusión, el Procedimiento Ordinario Sancionador tiene un tiempo de resolución que puede variar entre 82 y 127 días, dependiendo de la necesidad de ampliar el plazo de investigación.

Ahora, se procederán a analizar los posibles tiempos de resolución respecto del Procedimiento Especial Sancionador. Para esto se tomará en cuenta la información presentada en la Ilustración 16. El Procedimiento Especial Sancionador es un mecanismo híbrido de naturaleza dual que se divide en dos grandes fases: la de investigación y la de sustanciación, esta última a cargo del INE, o de los OPLE en su caso, y la de resolución, a cargo de la autoridad jurisdiccional, en el caso de los PES resueltos por el INE, a cargo de la Sala Regional Especializada del TEPJF o

de la Sala Superior, y de los tribunales locales en el ámbito estatal dependiendo del camino que pueda tomar la cadena impugnativa en cada caso. A continuación, se detallarán cada una de las etapas del procedimiento y se calcularán los tiempos mínimos y máximos para su resolución.

### **Etapas de sustanciación ante el INE**

#### **1. Recepción de la denuncia:**

- La denuncia es recibida por el INE y remitida inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para su examen junto con las pruebas aportadas.

#### **2. Admisión o desechamiento:**

- **Plazo para admitir o desechar:** 24 horas.
- **Medidas cautelares:** Si son necesarias, se propondrán a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo de 48 horas.

#### **3. Notificación en caso de desechamiento:**

- **Plazo para notificar:** 12 horas.

#### **4. Audiencia de pruebas y alegatos:**

- **Emplazamiento a las partes:** Dentro de 48 horas posteriores a la admisión.
- **Celebración de la audiencia:** Inmediatamente después del emplazamiento.

#### **5. Turno del expediente al TEPJF:**

- **Plazo para turno del expediente:** Inmediatamente después de la audiencia.

### **Etapas del TEPJF**

#### **6. Recepción y turno de la documentación:**

- **Plazo para turno al magistrado ponente:** 48 horas.

**7. Proyecto de sentencia:**

- **Plazo para elaborar el proyecto de sentencia:** 48 horas.
- **Plazo para resolver en sesión pública:** 24 horas, salvo que se requieran mayores elementos.

**8. Resoluciones y efectos:**

- Las sentencias pueden declarar la inexistencia de la violación o imponer sanciones procedentes.

**9. Impugnación de resoluciones:**

- Las resoluciones pueden ser impugnadas ante la Sala Superior a través del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador.

## **Cálculo del Tiempo de Resolución**

### **Tiempo Mínimo:**

- Admisión o desechamiento de la denuncia: 1 día (24 horas).
- Medidas cautelares: 2 días (48 horas).
- Notificación en caso de desechamiento: 0.5 días (12 horas).
- Emplazamiento a las partes: 2 días (48 horas).
- Turno del expediente al TEPJF: 0 días (inmediato).
- Recepción y turno de la documentación al magistrado ponente: 2 días (48 horas).
- Elaboración del proyecto de sentencia: 2 días (48 horas).
- Resolución en sesión pública: 1 día (24 horas).

**Total Tiempo Mínimo:** 10.5 días (tomando en cuenta la sustanciación ante la instancia administrativa y la resolución por parte del TEPJF).

Prima facie, se puede observar que el Procedimiento Especial Sancionador tiene un tiempo de resolución mínimo de aproximadamente 10.5 días, con la posibilidad de extenderse si es que se activan algunos otros medios de impugnación. Algo que se ha observado es que en la mayoría de los PES se solicitan medidas cautelares, mismas que a su vez pueden ser combatidas ante la autoridad jurisdiccional.

Si el PES se está desarrollando ante el INE, las medidas cautelares podrían impugnarse primero ante la Sala Especializada del TEPJF, mediante un Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador (REP) e incluso esta resolución podría impugnarse más adelante ante la Sala Superior también mediante un REP. Tomando en cuenta la información presentaba anteriormente en la Tabla 1 se obtiene que el PES podría incrementar su duración derivado de su cadena impugnativa, mismo que podría tardar en resolverse en promedio 25.9 días más en resolverse.

A nivel estatal es un poco más complejo obtener un dato preciso, debido a que las legislaciones electorales en cada estado pueden variar. No obstante, de forma anecdótica usaremos los datos del Estado de Nuevo León. Si en el Estado de Nuevo León se impugna una medida cautelar dictada dentro de un PES que se estuviera resolviendo por el OPLE, la misma sería conocida en primer lugar ante el Tribunal Estatal Electoral de Nuevo León (TEENL) mediante un Juicio Electoral. Después, la resolución del TEENL podría ser impugnada ante la Sala Regional Monterrey del TEPJF mediante un JRC o un JDC, dependiendo de quién lo interponga, y por último sobre esta resolución se podría presentar un Recurso de Reconsideración ante la Sala Superior. Lo anterior podría aumentar el tiempo de resolución en 22 días en promedio.

Para concluir es importante observar que, de acuerdo con información oficial proporcionada por la Dirección Jurídica del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, el promedio del tiempo de resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores al interior de dicho OPLE fue de:

- **Periodo 2017-2018: 23.32 días**
- **Periodo 2020-2021: 56.03 días**

Estos valores representan el promedio de días transcurridos entre la presentación de la denuncia y la remisión a la instancia jurisdiccional para su resolución en cada uno de los periodos mencionados. Lamentablemente no se pudo obtener el promedio de días para sustanciar los PES en el proceso electoral 2023-2024, puesto que el mismo, al momento de elaborar esta investigación, aún no concluía.

Lo anterior nos permite observar que si bien, el tiempo de resolución en la vía judicial parece ser muy expedito, la realidad material es que la sustanciación en la vía administrativa es mucho más larga y suele problematizarse por las posibilidades procesales respecto de los distintos medios de impugnación que se pueden ejercer.

#### 4.4.7.3 (2) Eliminación de etapas en la cadena impugnativa

Eliminar una etapa completa en la cadena impugnativa en el sentido de que, en lugar de una fase administrativa de sustanciación, esta se traslade directamente a la autoridad jurisdiccional ofrece beneficios significativos, con el más importante siendo la eficiencia y la reducción de los tiempos de resolución evitando, por ejemplo, reenvíos. Por un lado, el proceso actual de PES implica fases implícitas administrativas y jurisdiccionales, todo lo cual envuelve que aumentar el número de actividades requerirá más tiempo para lograr la resolución final. En el caso de que la autoridad jurisdiccional sustancie los procedimientos, se elimina una etapa completa de la ecuación, lo que significaría que menos personas se involucrarán y menos tiempo se gastará en transferir y evaluar casos secundarios en varias instancias.

En el ámbito federal, eliminar la fase administrativa significaría que se resolverían los PES más rápidamente ya que la cadena impugnativa se reduciría, siendo únicamente la Sala Superior la instancia que tendría que conocer de una posible impugnación. Por otro lado, tomado como base la experiencia de Estado de Nuevo León, la duplicación de instancia podría aumentar significativamente los días necesarios para resolución. Por ejemplo, la impugnación de la medida cautelar añadiría en promedio 22 días al proceso total en el Estado de Nuevo León. Al eliminar la instancia administrativa, se eliminan también estos retrasos adicionales.

Por otro lado, además de la reducción significativa en los tiempos de resolución, la eliminación de una etapa en la cadena impugnativa ofrece otros beneficios importantes. Por ejemplo, al centralizar el proceso en una única autoridad jurisdiccional, se garantiza una mayor coherencia y uniformidad en las decisiones, evitando posibles inconsistencias entre las resoluciones administrativas y jurisdiccionales. La práctica nos ha mostrado que, en numerosas ocasiones, la autoridad jurisdiccional termina por cambiar de manera significativa decisiones de la autoridad administrativa local durante la sustanciación de los PES.

Asimismo, al eliminar la necesidad de sustanciar los PES ante una instancia administrativa, se reduce la carga de trabajo sobre estas entidades, permitiéndoles concentrarse en otras funciones esenciales. Por otro lado, la simplificación del proceso implica una disminución en los costos asociados tanto para las partes involucradas como para el sistema judicial en su conjunto, al acortar los tiempos y reducir los recursos necesarios para sustanciar y resolver los casos.

#### 4.4.7.4 DISEÑO DUAL

Si bien, desde sus orígenes, el procedimiento especial sancionador tuvo características fuera de lo común en el contexto de los modelos de justicia electoral, la reforma electoral del año 2014 dio una *vuelta más a la rosca*, en tanto que diseñó un procedimiento con una nueva distribución de competencias.

Como se vio en el apartado 4.4.3.2, en el diseño que resultó de la reforma electoral del año 2014, el procedimiento especial sancionador fue dividido en dos etapas: la primera de ellas que corresponde a la instrucción es una responsabilidad del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales, cuya encomienda concluye con la debida integración del expediente.

*Ilustración 24. Etapas del procedimiento especial sancionador*



Fuente: elaboración propia

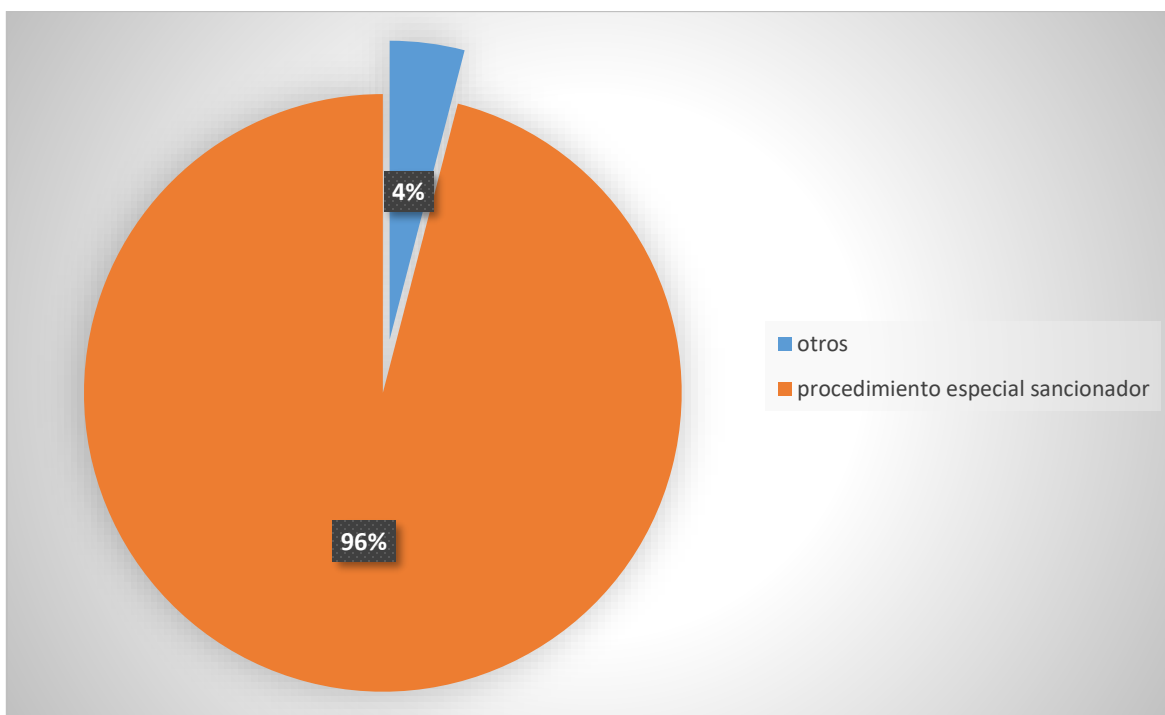
Antes de la reforma, el Instituto Federal Electoral (IFE) investigaba, resolvía y sancionaba en el Consejo General —que se encuentra integrado por los partidos políticos— las conductas analizadas dentro del procedimiento especial sancionador. Actualmente, el INE lleva a cabo la investigación, elabora un informe con sus conclusiones y lo remite a la nueva sala —la Regional Especializada—, para que ésta resuelva el fondo del asunto. El INE, además, mantuvo la responsabilidad de determinar si se conceden o no las medidas cautelares (Alanís, 2016, p. 8).

Una de las ventajas del diseño dual con el que cuenta actualmente el procedimiento especial sancionador es que reparte la responsabilidad, por así decirlo, entre las autoridades electorales administrativas y las jurisdiccionales, dado que otorga al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución de los casos que tienen una mayor cobertura mediática, que también suele generar el mayor grado de crispación entre los actores políticos y que se derivan de posibles violaciones a la base III del artículo 41 o del octavo párrafo del artículo 134 constitucional; cuando se contravengan las normas sobre propaganda política y electoral o constituyan actos anticipados de precampaña y campaña.

#### 4.4.7.5 LAS MEDIDAS CAUTELARES

En el procedimiento especial sancionador, como ya se dijo, las medidas cautelares juegan un papel sumamente importante y le otorgan uno de sus rasgos más característicos. En la revisión de las estadísticas correspondientes al año de 2018, se pudo constatar que 96% de los casos que se solicitaron medidas cautelares correspondieron a los procedimientos especiales sancionadores.

*Ilustración 25. Porcentaje de las medidas cautelares correspondientes a los procedimientos especiales sancionadores en el año 2018*



Fuente: elaboración propia

Estas cifras corroboran la importancia de las medidas cautelares en los procedimientos especiales sancionadores, así como la naturaleza preventiva de tales procedimientos.

Dada la relevancia de las medidas cautelares, quizá también este es uno de los puntos débiles del modelo dual que se desprendió de la reforma electoral del año 2014. En el esquema actual, los órganos del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales son competentes para otorgar medidas cautelares, pero la instancia responsable de la resolución a las impugnaciones sobre su otorgamiento no lo es la Sala Especializada, sino la Sala Superior.

En este diseño para la resolución de las impugnaciones a las medidas cautelares, se da la paradoja que la resolución incidental llegue cuando ya se resolvió sobre el fondo del asunto o que la Sala Superior resuelva en un sentido diferente a como lo hizo la Sala Regional Especializada.

Dicho de otra forma, tal cual como fue delineado por la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF), el PES tuvo una clara naturaleza preventiva y reparadora. Sin embargo, la reforma electoral de 2007-2008 y la jurisprudencia subsecuente de la SSTEPJF han transformado notablemente a dicha figura. En la actualidad, el PES cumple con finalidades tan variadas como la imposición de sanciones o la garantía del ejercicio del derecho de réplica, aunque hay quienes plantean extender aún más los alcances de dicho instrumento, incluso por su carácter reparador de los derechos humanos, para algunos se ha convertido un mecanismo de control constitucional en la medida que busca garantizar la vigencia de los principios constitucionales en materia político-electoral.

#### 4.4.7.6 EVALUACIÓN DE LOS PROBLEMAS EN EL OPLE DE NUEVO LEÓN

##### *4.4.7.6 (1) Tensiones presupuestarias y conflictos políticos*

Aunque este trabajo de investigación ofrece un análisis general del funcionamiento de los PES y su modelo dual a nivel federal, con algunas observaciones sobre el plano local, lo cierto es que no se tiene como objetivo de esta investigación realizar una comparación profunda entre el sistema dual federal y el sistema dual de los PES a nivel local. Esto se debe a que cada estado en México puede presentar variaciones legales y procesales significativas. No obstante, se presentarán de manera anecdótica algunas situaciones experimentadas en el Organismo Público Local Electoral (OPLE) de Nuevo León, las cuales podrían contribuir a ejemplificar algunos de los aspectos ya abordados en párrafos previos, especialmente en el

sentido de mostrar que las presiones en los organismos administrativos electorales por parte de las fuerzas políticas son reales y el hecho de tener que sustanciar procesos en donde está en juego una sanción contra estas mismas fuerzas políticas puede provocar que se intente afectar indirectamente a las instituciones electorales para obtener resoluciones favorables.

En el año 2020, la presidencia del OPLE de Nuevo León, se vio en la necesidad de presentar una demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. La demanda se fundamentó en el hecho de que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, al ajustar el proyecto de presupuesto presentado por dicho OPLE, infringió los preceptos constitucionales que garantizan la división de poderes y la autonomía de los órganos constitucionales autónomos. El OPLE había elaborado un presupuesto proyectado para el año 2020 por un monto de \$536,374,053.13, el cual fue reducido inconstitucionalmente por el Ejecutivo a \$378,741,300. Esta modificación, efectuada sin la debida facultad, contravino el principio de autonomía presupuestaria, colocando al OPLE en una posición de dependencia y subordinación frente a otros poderes del Estado.

En el proceso de elaboración del presupuesto, dicho OPLE, conforme a sus atribuciones legales, remitió su propuesta presupuestaria al Ejecutivo del Estado para su inclusión en el proyecto de Ley de Egresos que sería presentado al Congreso. Sin embargo, el Ejecutivo, excediendo sus competencias, ajustó a la baja dicho presupuesto antes de enviarlo al Poder Legislativo. Esta acción no solo vulneró la autonomía del Organismo, sino que también afectó su capacidad operativa para cumplir con sus funciones constitucionales, especialmente en áreas críticas como la educación cívica, la participación ciudadana y la organización de procesos electorales.

El ajuste presupuestal realizado por el Ejecutivo, y posteriormente aprobado por el Congreso, resultó en una asignación insuficiente para las actividades esenciales de dicho Organismo Electoral, obligándolo a solicitar ampliaciones presupuestarias para poder operar adecuadamente. Esta situación no solo puso en riesgo la

independencia del organismo electoral, sino que también comprometió la integridad del proceso democrático en el estado.

Es imperativo destacar que en México la autonomía de los órganos electorales es un componente esencial para el funcionamiento de un sistema democrático robusto y efectivo. La intervención del Ejecutivo en el presupuesto del OPLE representó una grave intromisión en su independencia, poniendo a la institución en una posible subordinación que es incompatible con los principios constitucionales de división de poderes y autonomía funcional.

La intervención del Ejecutivo y del Congreso del Estado de Nuevo León en el presupuesto de la entonces Comisión Estatal Electoral (CEE) es especialmente peligrosa debido a la función crítica de dicha institución en la administración y supervisión de procesos electorales, así como en la sustanciación de procesos sancionadores contra partidos políticos. En un contexto donde los partidos políticos que integran el Congreso pueden verse afectados por las decisiones del órgano electoral local, la capacidad de estos actores para influir en el presupuesto y, por ende, en su autonomía operativa, genera un claro conflicto de interés. Este conflicto pone en riesgo la imparcialidad y la independencia del organismo electoral, comprometiendo la equidad y transparencia de los procesos electorales y sancionadores.

La posibilidad de que el Estado y los diputados ejerzan control sobre el presupuesto de un órgano constitucional autónomo como lo son los OPLE, crea un entorno propenso a la manipulación y presión política. Los partidos políticos, a través de sus representantes en el Congreso, podrían utilizar su influencia presupuestaria para intimidar o coaccionar a las instituciones electorales en la toma de decisiones que afecten negativamente a estos partidos. Esta dinámica socava la confianza pública en la integridad del sistema electoral y en la capacidad del organismo electoral para actuar de manera justa e independiente.

Además, en un sistema democrático robusto, es fundamental que los organismos encargados de la supervisión y sanción electoral operen con plena autonomía respecto a los poderes políticos que podrían ser objeto de sus investigaciones y

sanciones. La integración de los procesos sancionadores exclusivamente en el ámbito judicial, y no en el administrativo local, es crucial para garantizar que estos procesos se lleven a cabo sin interferencias ni presiones indebidas. De este modo, se asegura que las decisiones se basen estrictamente en el marco legal y en los méritos del caso, preservando la integridad y la objetividad de las sanciones impuestas.

Finalmente, la independencia financiera de los organismos públicos electorales es esencial para que estos puedan llevar a cabo sus funciones sin necesidad de depender de decisiones arbitrarias sobre su financiamiento.

## CONCLUSIONES

Como se analizó en el capítulo referente a los modelos de justicia electoral, no se puede hablar de alguno que se pueda considerar como óptimo, pero sí puede existir aquel que sea mejor que otro u otros en función del contexto en el que tendrá lugar su utilización.

El anterior aserto también es válido para los procedimientos sancionadores y en general para los medios de impugnación en materia electoral. No puede hablarse de alguno que sea el óptimo, pero sí que responde mejor a ciertas condiciones, tanto en lo que se refiere a su diseño normativo propiamente dicho, como al entramado institucional responsable de llevar a cabo su trámite procesal.

La evidencia empírica respecto a la trayectoria del procedimiento especial sancionador indica que el esquema dual del procedimiento especial sancionador funciona, pero su implementación podría beneficiarse de importantes mejoras si se migrara a un sistema en donde todo se resolviera únicamente a través de la autoridad jurisdiccional.

Para el caso mexicano, la elección de un modelo de justicia electoral en donde todas las controversias electorales, incluido el procedimiento especial sancionador, estuvieran a cargo de la autoridad jurisdiccional, lo que algunos llaman de manera imprecisa como *la judicialización de la política*, tendría que tomar en consideración cuál es el derrotero del sistema electoral en su conjunto.

Con esto se quiere decir que, para tener una opinión mejor fundamentada, se tendría que saber cuáles cambios realizará el legislador mexicano en el sistema político y electoral de nuestro país. Así, por ejemplo, si la idea, que no comparto, de que el Instituto Nacional Electoral sea la única autoridad electoral administrativa en México, sí abonaría a un diseño en donde la autoridad jurisdiccional asuma la resolución de todas las controversias electorales porque es muy probable que el INE esté en su punto crítico en lo que se refiere a su crecimiento. En este sentido

sería mejor que se especializara en la organización de los procesos electorales y en la realización de aquellas actividades necesarias para su concreción.

En lo que se refiere a la hipótesis que sirvió de guía a la presente investigación:

En esta investigación se sostiene la hipótesis de que el diseño del procedimiento especial sancionador no es el idóneo porque la participación de las autoridades administrativas electorales, tanto federales como locales, en la resolución de las controversias genera desencuentros con los actores políticos y quebranta su capacidad de conducción de los procesos electorales.

En esta misma tesitura, un diseño en que la autoridad jurisdiccional sea la responsable de todas las etapas procesales de los procedimientos especiales sancionadores sería más adecuado. Y también sería el primer paso para transitar hacia un modelo de justicia electoral en donde cualquier procedimiento sancionador, tanto los considerados como ordinarios como los que requieren una mayor rapidez en su resolución, sean realizados por las autoridades electorales jurisdiccionales.

De la información presentada, resulta evidente que la duración del Procedimiento Ordinario Sancionador y del Procedimiento Especial Sancionador puede variar significativamente, dependiendo de diversos factores, entre los cuales destaca la posibilidad de extender el plazo de investigación en el caso del POS o la activación de medios de impugnación en el PES. El análisis detallado de cada etapa de ambos procedimientos permite establecer tiempos mínimos y máximos, que oscilan entre 82 y 127 días para el POS, y un mínimo de 10.5 días para el PES, con la posibilidad de prolongarse debido a impugnaciones. Esto evidencia la complejidad y variabilidad temporal en la sustanciación y resolución de estos procedimientos.

Es crucial destacar que, aunque los tiempos mínimos de resolución del PES parecen significativamente más breves en comparación con el POS, la realidad

procesal demuestra que los PES suelen extenderse más allá del plazo mínimo estimado, particularmente cuando se interponen impugnaciones contra medidas cautelares o resoluciones iniciales. Esto es especialmente relevante en el ámbito estatal, donde la diversidad de legislaciones electorales introduce una capa adicional de complejidad y variabilidad en los tiempos de resolución. Los datos anecdóticos del Estado de Nuevo León sugieren que, en promedio, el PES podría extenderse en 22 días adicionales a lo inicialmente calculado.

En este sentido, es importante observar que, de acuerdo con información oficial proporcionada por la Dirección Jurídica del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, el promedio del tiempo de resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES) al interior de dicho OPLE fue de 23.32 días en el periodo 2017-2018 y 56.03 días en el periodo 2020-2021. Estos valores representan el tiempo promedio transcurrido entre la presentación de la denuncia y la remisión a la instancia jurisdiccional para su resolución en cada uno de los periodos mencionados. Sin embargo, no se pudo obtener el promedio de días para sustanciar los PES en el proceso electoral 2023-2024, dado que este aún no había concluido al momento de elaborar esta investigación. Lo anterior nos permite observar que, aunque el tiempo de resolución en la vía judicial puede parecer expedito, la realidad es que la sustanciación en la vía administrativa es considerablemente más prolongada y suele complicarse debido a las diversas posibilidades procesales y los medios de impugnación disponibles, lo que puede dilatar aún más el proceso.

La necesidad de establecer un marco normativo más preciso y eficiente para la sustanciación y resolución de los PES se hace evidente, dado que la variabilidad en los tiempos de resolución no solo puede afectar la certeza jurídica, sino que también puede impactar la efectividad de las sanciones y la tutela efectiva de los derechos electorales. La propuesta de limitar la resolución de los PES exclusivamente a la instancia jurisdiccional podría ser un paso importante para reducir la complejidad y los tiempos de resolución, garantizando así un proceso más ágil y expedito, en beneficio tanto de los denunciantes como de los denunciados.

Por otro lado, la propuesta de eliminar la fase administrativa en la cadena impugnativa de los Procedimientos Especiales Sancionadores y trasladar directamente la sustanciación a la autoridad jurisdiccional conlleva beneficios tangibles, principalmente en términos de eficiencia procesal y reducción de tiempos de resolución. Al eliminar una etapa completa del proceso, se disminuyen las actividades requeridas y, por ende, el tiempo necesario para alcanzar una resolución final. En el ámbito federal, esto se traduce en una cadena impugnativa más corta, donde únicamente la Sala Superior sería competente para conocer de una posible impugnación, lo que agiliza el proceso significativamente. Esta eliminación es especialmente relevante en contextos como el Estado de Nuevo León, donde la duplicación de instancias podría añadir días adicionales al proceso, aumentando innecesariamente la complejidad y el tiempo de resolución.

Además de la reducción en los tiempos, centralizar la sustanciación de los PES en una única autoridad jurisdiccional ofrece una mayor coherencia y uniformidad en las decisiones, minimizando las inconsistencias que suelen surgir entre las resoluciones administrativas y jurisdiccionales. La experiencia ha demostrado que las decisiones de la autoridad administrativa local a menudo son modificadas significativamente por la autoridad jurisdiccional durante la sustanciación de los PES, lo que genera incertidumbre jurídica. Al eliminar la necesidad de una fase administrativa, se alivia también la carga de trabajo sobre estas entidades, permitiéndoles enfocar sus recursos en funciones esenciales, mientras que la simplificación del proceso contribuye a reducir los costos asociados para las partes involucradas y para el sistema judicial en su conjunto, fortaleciendo la eficiencia y la efectividad del marco normativo.

Las situaciones presentadas en el Organismo Público Local Electoral de Nuevo León destacan las graves consecuencias que pueden derivarse de la falta de autonomía financiera y operativa en los órganos electorales. La intervención del Poder Ejecutivo en la reducción del presupuesto del OPLE, sin la debida competencia legal, no solo vulneró su autonomía, sino que también expuso al organismo a presiones externas que podrían comprometer la imparcialidad en la

sustanciación de procesos sancionadores contra las fuerzas políticas involucradas. Estas acciones no solo ponen en riesgo la independencia del OPLE, sino que también debilitan la confianza pública en la integridad del proceso democrático, al crear un entorno propenso a la manipulación y a la influencia política en la toma de decisiones críticas.

En este contexto, la centralización de los procesos sancionadores exclusivamente en el ámbito judicial, eliminando la fase administrativa a cargo de las autoridades electorales administrativas, se presenta como una medida fundamental para salvaguardar la autonomía e independencia de los organismos electorales. La transferencia directa de estos procesos al ámbito jurisdiccional no solo reduciría el riesgo de influencias indebidas, sino que también garantizaría que las decisiones se basen estrictamente en el marco legal, sin interferencias políticas.

Si bien es cierto que la intervención de las autoridades administrativas electorales en los litigios electorales causa desencuentros con los actores políticos y merma su capacidad de interlocución, además de que la intervención exclusivamente de profesionales jurisdiccionales mejoraría la calidad de la sustanciación y de las resoluciones.

Los desencuentros entre las autoridades administrativas electorales y los actores políticos pueden generar una percepción de falta de imparcialidad y transparencia en el proceso electoral. Lo cual a su vez podría traer como consecuencia una disminución en la confianza de la ciudadanía en las instituciones electorales, afectando la legitimidad del resultado electoral.

Asimismo, la duplicidad de competencias y la falta de coordinación entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales pueden causar demoras en la resolución de controversias, cuestión que en la práctica se ha podido observar de manera reiterada. Esto afecta la celeridad y eficiencia del proceso electoral, generando incertidumbre y posibles conflictos adicionales.

La responsabilidad compartida en la aplicación de medidas cautelares puede generar inconsistencias que, aunque eventualmente corregidas por la autoridad

judicial, retrasan el proceso y desvirtúan la naturaleza urgente de estas resoluciones. Al eliminar la fase de sustanciación por parte de las instituciones electorales administrativas, se garantiza que las medidas cautelares cumplan eficazmente con su propósito de prevenir violaciones en el momento oportuno, asegurando así una tutela efectiva de los derechos sin demoras procesales que comprometan su protección.

Por lo que se puede concluir que se sostiene la hipótesis de la investigación, que afirmaba que las desventajas del diseño actual del procedimiento especial sancionador superan a sus ventajas.

### PROPUESTA

La evidencia empírica señala que el modelo dual del procedimiento especial sancionador que diseñó el legislador mexicano con la reforma electoral del año 2014 funciona adecuadamente, pero se podría beneficiar con cambios precisos en su funcionamiento.

Por un lado, vale la pena señalar que la celeridad en las resoluciones generalmente es incompatible con la calidad de la instrucción, por lo que sería pertinente incrementar el plazo de la sustanciación, cuestión que podría beneficiarse si se elimina la etapa de sustanciación administrativa y se deja esta parte también a la autoridad jurisdiccional, lo cual eliminaría una cantidad importante de tiempo en la cadena impugnativa. En todo caso, la parte relevante del procedimiento especial sancionador es el de frenar los posibles daños en el proceso electoral, de manera que, si se otorgan las medidas cautelares, estas sí en el menor tiempo posible, se puede dar margen para la recopilación de pruebas y su requerimiento a quien las tiene en su poder.

Por otra parte, con la Reforma Constitucional al Poder Judicial del año 2024 que previó la extinción de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a más tardar el 1o. de septiembre de 2025, y derivada de ella la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que suprimió las facultades otorgadas a la Sala Regional Especializada para resolver los procedimientos especiales sancionadores instruidos por el Instituto Nacional Electoral y, en su lugar, estableció esas facultades en favor de la Sala Superior, esta es actualmente la instancia única que resuelve tanto las impugnaciones sobre el dictado de las medidas cautelares, como el fondo de los asuntos; lo que abona a la certeza jurídica pues se evita la emisión de criterios que se contrapongan respecto de un asunto; sin embargo, esto dejó un vacío con respecto a la instancia ante la cuál puede acudir para una eventual revisión de la resolución de fondo que emita la Sala Superior. Por lo anterior, resulta esencial que en una reforma electoral venidera se salvaguarde el derecho que todo actor tiene a

la posibilidad de impugnar la resolución de fondo y se responda así a la incertidumbre existente con respecto a si las resoluciones de fondo que emita la Sala Superior en los procedimientos especiales sancionadores son sujetas de revisión y ante qué instancia.

En lo que se refiere al modelo de justicia electoral en su totalidad, los cambios que se realicen tendrían que ser acordes con las modificaciones que se realicen en el sistema electoral en su totalidad. Con esto se quiere decir que, si se concreta que el Instituto Nacional Electoral sea el responsable de todos los procesos electorales, sí sería pertinente el *judicializar* tanto el procedimiento especial sancionador como cualquier otro recurso legal, en tanto que resultará mucho más complicado el gestionar una institución de esa magnitud.

La forma en que estaba estructurado el sistema electoral mexicano antes de la reforma electoral del año 2014, además de ser más acorde con el federalismo permitía una mejor conducción de los organismos electorales. Si el objetivo era el de estandarizar los procesos electorales locales, la creación de un servicio civil de carrera, como finalmente sucedió con la propia reforma electoral del año 2014, es el camino para lograr tal finalidad.

Finalmente, es importante incorporar a la norma nuevos criterios de procedencia del procedimiento especial sancionador, dado que, a partir de las resoluciones del Tribunal Electoral de la Federación, éste es procedente contra cualquier acto que tenga un impacto en el proceso electoral, pero con la finalidad de abonar a la certeza jurídica es importante que se plasme en la ley cuándo procede dicho procedimiento.

De igual manera, aunque en su origen tuvo como objetivo ser un procedimiento de naturaleza preventiva, hacia el futuro es necesario que adquiriera un cariz más punitivo en aquellos casos de actores políticos que recurran a estrategias que, de manera recurrente y grave, vulneren el desarrollo de los procesos electorales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, E. (2016). *Individualización de las sanciones. Notas para su reflexión*. México: TEPJF.  
[https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/TS\\_DE\\_55\\_Individualizacio%CC%81n%20de%20las%20sanciones.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/TS_DE_55_Individualizacio%CC%81n%20de%20las%20sanciones.pdf)
- Alanís, M. d. (2015). *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral*. México: IEMM.
- Alanís, M. d. (2016). Funcionamiento del procedimiento especial sancionador dual en los procesos electorales 2014-2015. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, pp. 174-197.
- Aljovín, J. (2012). *Procedimiento especial sancionador. Manual en materia*. México: Porrúa.
- Aparicio, J. (2009). Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006: ¿Fraude o errores aleatorios? *Política y Gobierno*, pp. 225-243. Scielo.  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v16nspe2/v16nspe2a10.pdf>
- Aziz, A. (2003). La construcción de la democracia electoral. En B. Ilan, & L. Meyer, *Una historia contemporánea de México. Tomo I, Transformaciones y permanencias* (págs. 367-428). México: Oceano.
- Becerra, R. (2008). El regreso de las elecciones anormales. *Nexos*.  
<https://www.nexos.com.mx/?p=12534>
- Cámara de Diputados. (2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Cámara de Diputados.  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe.htm>

- Cámara de Diputados. (2018 A). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados. (2018 B). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Cámara de Diputados.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf)
- Cámara de Diputados. (2018 C). *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Cámara de Diputados.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf)
- Cámara de Diputados. (2018 D). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Cámara de Diputados.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf)
- Cámara de Diputados. (2018 E). *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. México: Cámara de Diputados.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172\\_180618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_180618.pdf)
- TEDH. (2006). *Caso Prodan v. Moldova*. Estrasburgo: Corte Europea de Derechos Humanos.
- Congreso del Estado de Nuevo León. (2017). *Ley Electoral del Estado de Nuevo León*. Monterrey: Congreso del Estado de Nuevo León.  
[http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)
- Dávila, J. M. (2014). La Sala Regional Especializada en el nuevo procedimiento especial sancionador. *Justicia Electoral*, pp. 241-289.
- De la Mata, F. (2017). La genealogía del procedimiento especial sancionador. En Tribunal Electoral de Michoacán (Ed.), *Transformaciones del derecho electoral* (pp. 67-92). Morelia: Tribunal Electoral de Michoacán.  
<https://www.teemich.org.mx/archivos/transformaciones.pdf>

- Del Rey, J. (2007). *Los Juegos de los políticos: teoría general de la información y la comunicación política*. Madrid: Tecnos.
- Dworkin, R. (1984). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Ferrer, C. (2018). *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*. México: TEPJF.
- Guevara-Cornejo, M. (2016). *Análisis del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador a partir de la jurisprudencia del tribunal constitucional*. Piura, Perú: Universidad de Piura. [https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2360/DER\\_051.pdf?sequence=1](https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2360/DER_051.pdf?sequence=1)
- Hernández, R. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: McGRAW - HILL.
- Hernandez, R. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Huertas, O. (2018). *Principio de legalidad penal y justicia transicional en Colombia*. Bogotá: Principio de legalidad penal y justicia transicional en Colombia. <http://bdigital.unal.edu.co/64933/1/Omar%20Huertas%20D%C3%ADaz%20Tesis%20Doctoral%20Derecho%20UN%202018.pdf>
- Icaza, G. (2014). *Estándares internacionales de la justicia electoral*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- International IDEA. (2011). *Justicia electoral: una introducción al manual de IDEA*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/electoral-justice-handbook/justicia-electoral-una-introduccion.pdf>
- International IDEA. (2013). *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*. México: IDEA Internacional.

- INE. (2019). *Reglamento de Quejas y Denuncias*. México: INE.  
<https://norma.ine.mx/normatividad-del-instituto/vigente/normativo/reglamentos>
- Loeza, S. (2018). *Cien años de reformismo electoral en México: 1918-2018*. México: INE. [http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/CM\\_29\\_Loeza.pdf](http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/CM_29_Loeza.pdf)
- Merino, M. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. México: INE.  
[https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad\\_4.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_4.pdf)
- Nava, S. (2018). La evolución de la justicia electoral en México. En L. C. Ugalde, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral en México. Perspectiva federal y local* (pp. 515-549). México: Integralia.  
<https://integralia.com.mx/FortalezasyDebilidadesDelSistemaElectoralMexicoNoPerspectivaFederalYLocal.pdf>
- Nohlen, D. (2015). Sistemas electorales y justicia electoral a debate. *Derecho electoral*, pp. 1-33. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5605177.pdf>
- OEA. (2018). *Convención Americana de los Derechos Humanos*. San José: OEA.  
[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. ONU. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- ONU. (1996). Observación General No. 25: Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 – La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. Nueva York: ONU.  
<http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>
- Orozco Henríquez, J. J. (1998). Justicia electoral y resolución de conflictos. *Revista Electoral*, pp. 39-55. <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1998-02-011-039.pdf>

- Orozco Henriquez, J. (2018). Sistemas de justicia electoral en América Latina y estándares interamericano sobre perspectiva de género. *Justicia electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. [https://www.iidh.ed.cr/multic/userfiles/capel/ii\\_encuentro\\_magistradas/pdf/p-onencias/Panel%20II%20Jes%C3%BAs%20Orozco-Just.Elec.pdf](https://www.iidh.ed.cr/multic/userfiles/capel/ii_encuentro_magistradas/pdf/p-onencias/Panel%20II%20Jes%C3%BAs%20Orozco-Just.Elec.pdf)
- Orozco Henríquez, J. (2013). *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*. México: IDEA Internacional. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/justicia-electoral-manual.pdf>
- Palma, d. Á. (1996). *El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Prieto, L. L. (1998). *Principios y derechos*. Madrid: Dykinson.
- Roldán, J. (2012). *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*. México: INE. [https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/01\\_ProcesoEspecialSancionador.pdf](https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/01_ProcesoEspecialSancionador.pdf)
- Sartori, G. (2017). *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G., & Morlino, L. (1995). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Silva-Herzog, J. (2016). *Esferas de la democracia*. México: INE. [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad\\_9.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_9.pdf)
- TEPJF. (2002). *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL*. México: TEPJF. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/922/922740.pdf>

- TEPJF. (2005). *7/2005 RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES*. México: TEPJF.  
<http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=7/2005&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,7/2005>
- TEPJF. (2005). *Jurisprudencia 7/2005*. México: TEPJF.  
[https://www.te.gob.mx/sites/default/files/tesis\\_v2\\_t1\\_2013.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/tesis_v2_t1_2013.pdf)
- TEPJF. (2005). *SUP-RAP-125/2008*. México: TEPJF.
- TEPJF. (2006). *Recurso de Apelación RAP-17-2006*. México: TEPJF.
- TEPJF. (05 de abril de 2006). *SUP-RAP-17/2006*. México: TEPJF.  
<http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>
- TEPJF. (2007). *Jurisprudencia 12/2007, PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO*. México: TEPJF.
- TEPJF. (2010). *Jurisprudencia 23/2010*. México: TEPJF. Obtenido de  
<https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>
- TEPJF. (2010 A). *Jurisprudencia 25/2010 PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS*. México: TEPJF.  
<http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>
- TEPJF. (2015). *Jurisprudencia 13/2015. MEDIDAS CAUTELARES. EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN QUE SE RECLAMEN ES PROCEDENTE, AUN CONCLUIDO EL PERIODO DE TRASMISIÓN DE LOS PROMOCIONALES*. México: TEPJF.  
[https://www.te.gob.mx/sites/default/files/compendio\\_tematizado.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/compendio_tematizado.pdf)

TEPJF. (2015 A). *Jurisprudencia 14/2015. MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.* México: TEPJF.

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015>

TEPJF. (2015 B). *Jurisprudencia 25/2015 COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.* México: TEPJF.

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2015&tpoBusqueda=S&sWord=25/2015>

TEPJF. (2015 C). *Tesis de jurisprudencia XII/2015. MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL.* México: TEPJF.

[https://www.te.gob.mx/EE/SUP/CertificacionJyT/2015/SUP\\_CertificacionJyT\\_2015-Certificacion%2060%202015-04-21%20Unanimidad%20de%20votosCer.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/CertificacionJyT/2015/SUP_CertificacionJyT_2015-Certificacion%2060%202015-04-21%20Unanimidad%20de%20votosCer.pdf)

TEPJF. (2015 D). *Tesis LXXI/2015. MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.* México: TEPJF.

[sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=LXXI/2015&tpoBusqueda=S&sWord=Lxxl/2015](http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=LXXI/2015&tpoBusqueda=S&sWord=Lxxl/2015)

TEPJF. (2015 E). *Tesis XLIV/2015. MEDIDAS CAUTELARES. PROCEDE CONCEDERLAS RESPECTO DE LA TRANSMISIÓN EN TELEVISIÓN DE PROPAGANDA COLOCADA EN VALLAS U OTROS OBJETOS, DURANTE UN EVENTO PÚBLICO.* México: TEPJF.

<http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XLIV/2015&tpoBusqueda=S&sWord=XLIV/2015>

TEPJF. (2015 F). *Tesis XXIV/2015 MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR,*

*DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA.* México: TEPJF.  
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXIV/2015&tpoBusqueda=S&sWord=xxiv/2015>

TEPJF. (2015 G). *Tesis XXXVII/2015 MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN.* México: TEPJF.  
<http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXXVII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=XXXVII/2015>

TEPJF. (2019). *Asuntos recibidos y resueltos por el Tribunal Electoral por Sala Regional y año.* México: TEPJF.  
[https://www.te.gob.mx/informacion\\_juridiccional/estadistica/pdf/E1-Portal%20SGA.pdf](https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/E1-Portal%20SGA.pdf)

TEPJF. (2019 A). *Informe de Labores 2017-2018 : Sala Regional Especializada.* México: TEPJF.  
[https://www.te.gob.mx/informe\\_especializada\\_2018/media/pdf/ba9f0cb953b6000.pdf](https://www.te.gob.mx/informe_especializada_2018/media/pdf/ba9f0cb953b6000.pdf)

TEPJF. (2019 B). *Diplomado en Derecho Electoral.* México: TEPJF.

TEPJF. (2019 C). *Estadística judicial.* México: TEPJF.  
[https://www.te.gob.mx/informacion\\_juridiccional/estadistica/pdf/E34-2-Portal%20SGA.pdf](https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/E34-2-Portal%20SGA.pdf)

Ugalde, L. C. (2017). Una pequeña historia de nuestras reformas electorales. *Este País*.  
<http://www.estepais.com/articulo.php?id=1270&t=politica-una-pequena-historia-de-nuestras-reformas-electorales>

Villafuerte, G., et al. (2015). *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral.* México: Tirant lo Blanch.

Morelia, Michoacán; a 17 de febrero de 2026.

Director SERGIO CARMELO DOMÍNGUEZ MOTA  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo  
P R E S E N T E

Asunto: Autenticidad del trabajo de Tesis

Conforme a sus instrucciones, y con relación al procedimiento de Revisión de Originalidad para la Tesis denominada *El Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral: génesis, situación actual y propuesta hacia el futuro* que para obtener el grado de Maestría en Derecho ha sido elaborada por la suscrita bajo la Dirección del Dr. Héctor Chávez Gutiérrez; nos permitimos manifestar que, en virtud de que el Reporte de Similitud generado por el sistema Turnitin iThenticate arrojó un 38% de similitud general, **ello no compromete la originalidad del trabajo de Tesis**, toda vez que, después del análisis a dicho reporte, en gran medida la similitud se refleja en denominaciones de Instituciones administrativas y jurisdiccionales de carácter electoral, en conceptos y procedimientos electorales comunes, así como en legislaciones que son ampliamente citadas por diversas fuentes y que, además, son reiteradamente abordadas en la Tesis que nos ocupa

Sin más por el momento, agradezco de antemano su atención.

/ ATENTAMENTE

Héctor Chávez Gutiérrez  
99001039  
Vo.Bo. Asesor

Rocío Rosiles Mejía  
9507329F  
Solicitante

# Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

| Datos del manuscrito que se presenta a revisión |                                                                                                                    |                            |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Programa educativo                              | Maestría en Derecho                                                                                                |                            |
| Título del trabajo                              | El Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral: génesis, situación actual y propuesta hacia el futuro. |                            |
|                                                 | Nombre                                                                                                             | Correo electrónico         |
| Autor/es                                        | Rocío Rosiles Mejía                                                                                                |                            |
| Director                                        | Héctor Chávez Gutiérrez                                                                                            |                            |
| Codirector                                      |                                                                                                                    |                            |
| Coordinador del programa                        | Héctor Chávez Gutiérrez                                                                                            |                            |
|                                                 |                                                                                                                    | jef.div.posg.fdcs@umich.mx |

| Uso de Inteligencia Artificial |             |             |
|--------------------------------|-------------|-------------|
| Rubro                          | Uso (sí/no) | Descripción |
| Asistencia en la redacción     | No          |             |

# Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



| Uso de Inteligencia Artificial             |             |             |
|--------------------------------------------|-------------|-------------|
| Rubro                                      | Uso (sí/no) | Descripción |
| Traducción al español                      | No          |             |
| Traducción a otra lengua                   | No          |             |
| Revisión y corrección de estilo            | No          |             |
| Análisis de datos                          | No          |             |
| Búsqueda y organización de información     | No          |             |
| Formateo de las referencias bibliográficas | No          |             |
| Generación de contenido multimedia         | No          |             |
| Otro                                       | No          |             |

| Datos del solicitante |                                                                                                          |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nombre y firma        | Rocío Rosiles Mejía  |
| Lugar y fecha         | Querétaro, Querétaro, 11 de febrero de 2026.                                                             |

# Rocío Rosiles Mejía

## El Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral génesis, situación actual y propuesta hacia el futuro.pdf

 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

### Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::3117:556186559

Fecha de entrega

12 feb 2026, 10:27 a.m. GMT-6

Fecha de descarga

12 feb 2026, 10:42 a.m. GMT-6

Nombre del archivo

El Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral génesis, situación actual y propuesta....pdf

Tamaño del archivo

1.1 MB

160 páginas

36.094 palabras

208.909 caracteres

# 38% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

## Fuentes principales

- 35%  Fuentes de Internet
- 20%  Publicaciones
- 0%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

## Marcas de integridad

### N.º de alerta de integridad para revisión



#### Texto oculto

5 caracteres sospechosos en N.º de página

El texto es alterado para mezclarse con el fondo blanco del documento.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.