



Pasado, presente y futuro

del **procedimiento**
especial sancionador

37 Cuadernos de Divulgación
de la Justicia Electoral

Carlos Alberto Ferrer Silva

**Pasado, presente y futuro
del procedimiento
especial sancionador**

Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador

Carlos Alberto Ferrer Silva

Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana. Maestro en Derechos Humanos y Democracia. Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2018

342.7104 Ferrer Silva, Carlos Alberto.
M6
F566p Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador / Carlos Alberto Ferrer Silva. -- Primera edición. -- Ciudad de México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.

58 páginas ; 20.5 cm. -- (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral ; 37)

ISBN 978-607-708-427-3

Fuentes consultadas: páginas 53-58

1. Justicia electoral -- México. 2. Proceso electoral -- México. 3. Procedimiento administrativo disciplinario -- México. 4. Delitos electorales. 5. Medidas cautelares. 6. Equidad en la contienda -- México. I. Título. II. Serie.

Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral

Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador

Primera edición 2018.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-427-3

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Presidenta

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José Luis Juan Caballero Ochoa

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dra. Flavia Freidenberg

Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Carlos Alberto Soriano Cienfuegos

Lic. Arturo Ruiz Culebro

Secretarios Técnicos

Índice

Presentación	11
Introducción	15
Pasado del procedimiento especial sancionador	17
Presente del procedimiento especial sancionador	25
Futuro del procedimiento especial sancionador	34
Conclusiones	49
Fuentes consultadas	53

Presentación

En los últimos años, el ámbito político-electoral en México ha experimentado un crecimiento y una evolución a gran velocidad; la competencia entre las distintas fuerzas políticas ha generado momentos de tensión social. Los reclamos se pueden agrupar en dos grandes bloques: por un lado, mejores condiciones de equidad en la contienda (incluidos los tiempos en radio y televisión) y, por el otro, la necesidad de construir un sistema democrático transparente y confiable. Esto ha propiciado a lo largo del tiempo cambios en los aspectos legal y constitucional; las reformas generadas han modificado en algunas ocasiones la fisonomía de las propias instituciones electorales.

El sistema electoral mexicano es el resultado de una lucha de diversas generaciones, un sistema dúctil que ha sabido cambiar y adaptarse para responder a las quejas y nuevas realidades sociales, pues ha logrado avances cualitativos en la consolidación democrática. Un sistema electoral no puede ser evaluado únicamente a partir del acto de depositar un voto en las urnas, sino también a partir de las instituciones y de su fortaleza, de los mecanismos de defensa del voto que ha creado y, en el presente caso, de los mecanismos que se han construido para generar una contienda en condiciones de equidad.

La calidad de la democracia no solo se mide con la cantidad de votos, sino también a partir de las circunstancias en que se desarrolla el proceso electoral; se califica a partir del respeto hacia las distintas posiciones políticas e ideológicas que participan en la contienda, por un respeto y promoción de los derechos humanos de los electores y de los candidatos. De igual manera, se evalúa a partir de poderes libres, confiables y sólidos, por un respeto a la decisión de las autoridades electorales y, finalmente, por la transparencia en la labor judicial de los órganos encargados de la impartición de justicia.

Prueba de lo anterior es el surgimiento del procedimiento especial sancionador (PES). El proceso federal electoral 2005-2006 evidenció una serie de problemas en el acceso equitativo a los

tiempos de radio y televisión, así como su carente regulación legal. En respuesta a esta crisis, el legislador creó y desarrolló un procedimiento sumario y preventivo; esta naturaleza del PES le permite ser ágil y dinámico.

El legislador, además, otorgó nuevas competencias al entonces Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral [INE]) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), de modo que la instrumentación o integración están a cargo del INE, mientras que la resolución compete a la Sala Regional Especializada del Tribunal.

Por las razones descritas, para el TEPJF la presente obra constituye una oportunidad para llevar a la palestra el análisis del procedimiento especial sancionador. El libro que el lector tiene en sus manos, de la autoría de Carlos Alberto Ferrer Silva, representa una oportunidad para continuar el estudio y debate de un procedimiento con características que lo distinguen como un medio de impugnación especial cuya naturaleza es definida por el autor como híbrida.

Carlos Alberto Ferrer Silva establece un marco general acerca del tema, analiza de manera acuciosa y profunda el PES y desarrolla el estudio con un rigor académico sólido y robusto, pero de manera amena y didáctica.

La obra tiene dos virtudes principales: es un texto dinámico y de lectura ágil, que permite, a quienes no son expertos en el tema, comprender a detalle las características y la evolución del procedimiento especial sancionador, y cuenta con un análisis jurídico minucioso, lo cual ayuda a los estudiosos de la materia a conocer de forma pormenorizada las características, las fortalezas y los aspectos particulares de un procedimiento único en su composición legal.

En ese sentido, Ferrer explica de modo sencillo este procedimiento que, en la práctica, resulta complejo; para ello, se aventura a hacer un recorrido en la historia del PES, señala y explica sus principales rasgos, y analiza los aspectos distintivos que a su juicio son fundamentales para entender la mecánica de su funcionamiento. Además, realiza un ejercicio funcional del procedimiento

en el sistema electoral a partir de un análisis crítico de su diseño institucional y funcionamiento en la vida práctica de las instituciones encargadas de integrarlo y sustanciarlo.

El autor consigue lo anterior al precisar las características fundamentales que integran el procedimiento. Mención especial merece el tratamiento que hace de la sanción administrativa, pues no se debe olvidar que el PES se creó como una vía jurisdiccional para prevenir, corregir y depurar irregularidades del proceso electoral de forma oportuna, legal y eficaz.

Cabe resaltar que, como parte fundamental del libro, Ferrer señala el estatus actual del procedimiento y subraya aquellos aspectos que, en su opinión, merecen ser observados por el legislador a fin de que en un futuro se fortalezca este mecanismo que ya ha demostrado su utilidad y valor en el mantenimiento de condiciones de equidad en la contienda electoral.

Finalmente, se deja a consideración del lector la valoración de la obra, pues no solo es de utilidad para los interesados en el tema, sino también propicia reflexiones interesantes para enriquecer el debate entre los actores políticos, lo cual garantiza el fortalecimiento de un procedimiento que ha demostrado sus virtudes en la práctica.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

El proceso electoral, en todas sus etapas, debe ajustarse a los principios constitucionales y a las reglas previstas legalmente para que sea válido. Uno de los mecanismos para garantizar y remediar irregularidades durante el proceso electoral es el procedimiento especial sancionador (PES).

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.

El PES fue recogido por el legislador en el marco de la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia político-electoral, la cual se destacó por la nueva configuración del modelo de comunicación política y de acceso y distribución de los tiempos del Estado en radio y televisión. En esa ocasión, la previsión legal del PES enfatizó su carácter sumario, depurador y sancionador de irregularidades electorales. Hasta ese momento, la sustanciación y resolución del procedimiento estaba a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE), aunque se revisaba, en última instancia, en sede jurisdiccional.

La reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2014 conservó, en lo sustancial, los aspectos fundamentales del PES (celeridad y naturaleza correctora de irregularidades y violaciones durante el proceso electoral), pero incorporó un nuevo modelo de distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y el TEPJF por medio de la instauración de la Sala Regional Especializada. Con este nuevo esquema, el INE conservó la investigación e instrucción del PES, pero la fase de resolución se trasladó a la citada Sala.

Estas han sido, desde una óptica general, las tres grandes etapas o momentos del PES en el orden jurídico, las cuales se pretende

describir brevemente en la presente obra, con especial énfasis en la configuración actual de dicho procedimiento y en los temas que, desde esta perspectiva, merecen una mayor reflexión para su mejoramiento.

El nuevo modelo híbrido o combinado del PES (instrucción y medidas cautelares a cargo del INE y resolución a cargo del TEPJF) ha funcionado correctamente. Muestra de ello son las más de 2,000 quejas sustanciadas y resueltas oportunamente, y las casi 800 resoluciones de medidas cautelares emitidas en el proceso electoral federal 2014-2015.¹

Desde luego, la tarea no ha sido fácil ni los obstáculos menores. Sustanciar y resolver ese elevado número de quejas y medidas cautelares, en los plazos (breves y reducidos) que la legislación establece y en un contexto de reglas nuevas, ha demandado de las autoridades un importante esfuerzo humano e institucional para cumplir con el mandato constitucional y legal, y así garantizar la regularidad de los actos en materia electoral.

Dicha función compartida entre el INE y el TEPJF ha sido adecuada, puesto que ambas autoridades han asumido con absoluta seriedad su papel en el marco de la coordinación y comunicación institucional, aprovechando las ventajas de sistemas informáticos interconectados que han permitido conocer en tiempo la presentación de las quejas y darles puntual seguimiento por esa misma vía.²

Esto no significa que la tarea esté concluida ni que los retos se hayan agotado. Redefinir el PES es una labor permanente que pasa por distintas arenas o espacios (todos necesarios, válidos y complementarios entre sí) y en la que no se puede ni debe soslayar la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas con el transcurso del tiempo.

¹ Procedimientos especiales centrales: 964; procedimientos especiales locales y distritales: 1,103, y solicitudes de medidas cautelares: 775. Datos al 15 de octubre de 2017 (INE 2015).

² En el Instituto Nacional Electoral las quejas se registran, desde su presentación, en el Sistema Integral de Quejas y Denuncias, que está conectado con el Sistema Integral de Procedimientos Especiales Sancionadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La revisión se vuelve aún más necesaria si se tiene en cuenta que, como se dijo, actualmente el procedimiento es compartido (INE-TEPJF), pero, además, es muy dinámico y, en cierto grado, novedoso y cambiante, por lo que se requieren reglas lo más claras y precisas posibles, con el fin de generar certeza en los operadores jurídicos, en los actores políticos y en la ciudadanía en general.

De esta manera, como toda figura jurídica, el PES es perfectible. Tanto su significado como sus alcances y contornos jurídicos deben estar permanentemente abiertos a la opinión, la crítica y la redefinición institucional y procedimental, para que cumpla de mejor manera con la finalidad de ser un medio de control y sanción oportuno, así como eficaz, de actos y omisiones en materia electoral.

Pasado del procedimiento especial sancionador

Creación del procedimiento especial sancionador

El proceso electoral federal 2005-2006 destacó por una intensa campaña en radio y televisión, marcada por mensajes considerados ilegales por muchos actores políticos debido a que contenían elementos de calumnia o denigración.

En ese entonces, el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) establecía un procedimiento sancionador electoral para conocer las faltas en la materia, sin que se anticipara algún mecanismo preventivo o cautelar, rápido y efectivo, para detener con antelación conductas o hechos presuntamente irregulares, al margen de la resolución final o de fondo del asunto (Cofipe, artículo 270, 2008).

En estas condiciones, el 13 de marzo de 2006 la coalición "Por el bien de todos" solicitó al Consejo General del IFE la inclusión en el orden del día de un punto relativo al proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ordena a la coalición "Alianza por México" que retire aquellos promocionales

que transmite en radio, televisión e internet, que no cumplen lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (IFE 2006). Lo anterior, porque, desde su óptica, la difusión de cierta propaganda electoral en esos medios de comunicación era ilegal y provocaba un daño a su candidato y a la regularidad del proceso.

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.

Inconforme con esta determinación, la coalición peticionaria interpuso un recurso de apelación (RAP) del que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral en el expediente SUP-RAP-17/2006. La sentencia que dicho órgano dictó en este asunto cambió radicalmente la concepción y aplicación del procedimiento administrativo sancionador, y sentó las bases fundamentales de lo que hoy es el PES, como se verá a continuación.

Para la coalición, la resolución del Consejo General del IFE era ilegal, con base en los siguientes argumentos centrales:³

- 1) El Consejo General del IFE no vigiló el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, ni veló por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guiaran las actividades del Instituto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73, párrafo 1, del Cofipe. Asimismo, faltó a su obligación de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollaran con apego al citado código y cumplieran las obligaciones a que están sujetos, conforme a lo establecido en el artículo 82, párrafo 1, inciso h, del mismo ordenamiento legal.

³ Resumen de planteamientos y agravios a partir de lo que se asentó en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-17/2006.

- 2) La autoridad electoral hizo una incorrecta interpretación del sistema jurídico electoral federal; particularmente, soslayó las atribuciones que le confiere el artículo 82, párrafo 1, inciso z, del Cofipe, en el sentido de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones previstas en dicho artículo, así como todas las demás señaladas en dicho ordenamiento.
- 3) La autoridad electoral actuó indebidamente al estimar que solo mediante un procedimiento administrativo sancionador podría ejercer las atribuciones legales antes encomendadas, pues era factible, según la coalición actora, que lo hiciera por la vía de un acuerdo administrativo como el propuesto por dicha coalición.
- 4) La autoridad electoral violó el principio de justicia pronta, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), pues pretender que situaciones como las planteadas en el mencionado proyecto de acuerdo sean resueltas por medio de un procedimiento administrativo sancionador implica una merma en los derechos de los contendientes en un proceso electoral; esto, debido a que la difusión de promocionales en medios masivos de comunicación que violan disposiciones constitucionales y legales, de no ser resueltas mediante un procedimiento expedito, puede ocasionar un daño irreparable en el proceso electoral, habida cuenta que se estarían vulnerando los principios de equidad e igualdad, el de voto libre y las condiciones generales de la elección, sobre todo porque los plazos para tramitar los procedimientos de queja, en términos del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas, harían irreparables las violaciones alegadas.

De esta forma, según la coalición apelante, con su actuar la responsable falta a su obligación de garantizar que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo conforme a los principios de certeza legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, de acuerdo con el artículo 41 constitucional (CPEUM, artículo 41, 2016).

- 5) La autoridad electoral no aplicó la tesis III/2005 de rubro CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA.

Acerca de esta, la coalición hizo suyo el argumento de que resultaría un sinsentido que un partido político, mediante su propaganda, pudiera vulnerar las normas o los principios rectores de los comicios, y que la autoridad electoral solo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilegal, pues el beneficio que, ocasionalmente, pudiera obtener dicho partido con una conducta como la descrita, respecto a la sanción que le sería impuesta, podría ser mayúsculo, de modo que prefiriera cometer la infracción, ya que el beneficio sería mayor que la sanción.

- 6) Para la coalición, contrario a lo sostenido por la autoridad electoral, la suspensión de los *spots* por la vía de un acuerdo administrativo no solo garantizó el cumplimiento de los principios que debe seguir toda elección democrática, sino que constituyó un procedimiento que permitió que se cumplieran las formalidades esenciales del proceso.

Como se observa, los agravios y planteamientos de la parte actora descansaron, esencialmente, en dos cuestiones:

- 1) En las obligaciones constitucionales y legales de la autoridad administrativa electoral de vigilar y garantizar que todos los asuntos en materia electoral, particularmente los actos y las propagandas de campaña, se ajusten a las reglas y los principios del orden jurídico que permitan una contienda justa y equitativa.
- 2) En una correcta interpretación y aplicación del orden jurídico, en el sentido de implementar y aplicar medidas rápidas y efectivas para frenar la propaganda ilícita; es decir, no esperar hasta la culminación de un procedimiento para sancionar actos ilegales, sino también detener preliminarmente actos irregulares para no afectar la contienda electoral.

Al resolver el RAP, la Sala Superior del TEPJF, en lo correspondiente, concedió la razón a la coalición apelante, en el sentido de que el IFE debía establecer un

procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo, en que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, que permita prevenir la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado (SUP-RAP-17/2006).

La conclusión a la que arribó la Sala Superior, como se adelantó, cambió por completo la perspectiva y las finalidades de la investigación y sanción de faltas en la sede administrativa porque impuso una obligación de atender y resolver, mediante un procedimiento breve y eficaz, las violaciones en materia electoral que pudieran afectar el resultado del proceso electoral. A continuación, se mencionan las principales razones que dieron soporte a la decisión de la Sala (SUP-RAP-17/2006).

Una de ellas es que se reforzó la naturaleza de árbitro del Consejo General del IFE al interpretar que la normativa constitucional y legal le confería atribuciones para resolver ese tipo de conflictos mediante un procedimiento sumario.

En efecto, se recalcó que correspondía al Instituto asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, observar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a la normativa electoral federal y cumplan las obligaciones a que están sujetos, y requerir al órgano competente que investigue los hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal.

Con base en lo anterior, se consideró que los partidos políticos nacionales o las coaliciones políticas podían hacer valer, ante la autoridad electoral administrativa federal, su inconformidad por los actos de los demás partidos nacionales o coaliciones contendientes,

así como de sus candidatos, en el proceso electoral federal, para los casos que estimen contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática o afecten su derecho a la libre participación política en la contienda, con el objeto de garantizar que el desarrollo de dicho proceso se ajuste a los principios y las reglas constitucionales y legales aplicables, además de salvaguardar que el resultado correspondiente sea producto de una elección libre y auténtica, sin necesidad de hacerlo mediante el procedimiento administrativo sancionador electoral, establecido en el artículo 270 del Cofipe, sino por medio de otras vías legalmente previstas en el mismo ordenamiento que tienen una finalidad sobre todo preventiva o correctiva, y en las que se observen, puntualmente, las formalidades esenciales del procedimiento.

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.

Fiel a la línea garantista que lo ha caracterizado, el TEPJF no solo basó la sentencia en una interpretación sistemática y funcional de la Constitución y las leyes reglamentarias, sino que incorporó como sustento algunos tratados internacionales, en los que se consagra que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- 1) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores.
- 2) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales, artículo 25, incisos b y c, 1966; CADH, artículo 23, incisos b y c, 1966).

En tal virtud, y como lo sostuvo la Sala Superior, la autoridad administrativa electoral quedó compelida a asumir un rol más enérgico y determinante respecto de sus atribuciones y su naturaleza de garante de la regularidad electoral y democrática del país, mediante el conocimiento y la resolución de procedimientos depuradores o correctores de violaciones del proceso electoral, con independencia de su función sancionadora o anulatoria, la cual desempeña en un momento posterior.⁴

Sin embargo, la Sala Superior consideró que la vía adecuada no era un acuerdo administrativo, sino un procedimiento en el que se siguieran y observaran las formalidades esenciales del proceso, de manera destacada:

1. Proporcionar al demandado o posible afectado una noticia completa ya sea de la demanda o denuncia, con sus anexos, o bien, del acto privativo de derechos o posesiones que pretenda realizar la autoridad, mediante la notificación personal que se le haga, la cual debe ser suficiente y eficaz, de manera tal que se tenga un conocimiento fehaciente del hecho, acto u omisión de que se trate y, por ende, una posibilidad real y amplia de defenderse;

2. Otorgar la oportunidad razonable a las partes o al posible afectado para aportar, esto es, ofrecer y desahogar, las pruebas pertinentes y relevantes en que se finque la defensa, lo cual incluye, además, el derecho a que dichas pruebas sean admitidas y valoradas.

3. Otorgar la posibilidad a las partes y al posible afectado una oportunidad para que se expresen alegatos, esto es, de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trata, mediante la formulación de argumentaciones jurídicas con base en las pruebas ofrecidas, y

4. Finalizar el proceso o procedimiento administrativo mediante el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, la cual deberá cumplir, de manera estricta, con los requisitos de motivación y fundamentación legal, establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales (SUP-RAP-17/2006).

⁴ La sentencia que se comenta dio origen a la jurisprudencia 12/2007.

En suma, la Sala Superior creó, vía interpretación, un procedimiento para detener irregularidades y garantizar los derechos de quienes participan en la contienda, a partir de la naturaleza y las obligaciones de la autoridad administrativa electoral federal, así como de la necesidad de preservar y respetar las reglas del juego democrático.

La reforma electoral que formalizó el procedimiento especial sancionador

Para muchos, el proceso electoral federal 2005-2006 puso de manifiesto una serie de problemas relacionados con el acceso equitativo a los tiempos de radio y televisión, y su regulación legal. Sensible a esta situación, el poder reformador de la Constitución en 2007 y 2008 modificó el orden jurídico en diversos aspectos; por ejemplo, el relativo al modelo de comunicación social y al establecimiento formal del PES como mecanismo para remediar de forma oportuna las irregularidades en el proceso comicial.

Como parte de este nuevo esquema jurídico, se expidió el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que entró en vigor en 2008. En este Código, se insertó un apartado específico en el que se regularon los aspectos más importantes del PES, como la previsión de un catálogo de sujetos obligados.

Entre los sujetos contemplados se incluyó a ciudadanos y, en general, a cualquier persona física o moral, así como a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión; estos últimos eran necesarios, de acuerdo con la reforma que cambió el modelo de comunicación política y prohibió la compra de tiempos en radio y televisión.

De esta forma, a diferencia del modelo legal anterior que solo preveía un procedimiento sancionador administrativo genérico, con la reforma se introdujo, además de un procedimiento sancionador ordinario, un procedimiento especial sancionador en el que se establecieron las reglas básicas de este mecanismo depurador y los sujetos obligados por él.

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.

En otras palabras, la reforma recogió un criterio fundamental de la Sala Superior y dotó expresamente al IFE de atribuciones para conocer y resolver, mediante el PES, acerca de violaciones a la materia electoral, con la posibilidad de dictar medidas cautelares y así depurar y corregir hechos ilícitos con incidencia en el proceso comicial.

Presente del procedimiento especial sancionador

La evolución del PES tuvo un nuevo episodio en la vida democrática del país. En la pasada reforma constitucional y legal en materia electoral de 2014-2015, se hicieron cambios respecto de dicho procedimiento; el más importante fue el relacionado con la distribución de competencias.

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.

Cabe destacar que el dictado de medidas cautelares queda a cargo del Instituto, pero la resolución de los medios de impugnación que se presenten en contra de ese tipo de determinaciones es de la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, y no de la Sala Regional —encargada de resolver el fondo del asunto—, situación que no es adecuada, como se verá más adelante.

Precisado lo anterior, se destacan a continuación las características y bases generales que rigen actualmente para el PES.

Principios jurídicos generales aplicables

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 (jurisprudencia 7/2005).

En cuanto al mandato de tipificación, debe entenderse:

coincide con la “vieja exigencia de la *lex certa* y con lo que habitualmente suele llamarse <<principio de determinación (precisa)>> y, más recientemente <<principio de taxatividad>>, cuyos confesados objetivos estriban en proteger la seguridad (certeza) jurídica y la reducción de la discrecionalidad o arbitrio en la aplicación del Derecho” (Nieto 2006, 297).

Conforme a lo anterior, la función investigadora de la autoridad administrativa electoral debe ser:

- 1) Idónea. Que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto.
- 2) Necesaria. Si existen varias diligencias o líneas de investigación, se debe optar por la que afecte en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.
- 3) Proporcional. Se debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la investigación, para lo cual hay que estimar la gravedad de los hechos, la naturaleza de los derechos enfrentados y el carácter del titular del derecho (jurisprudencia 62/2002).

No hay duda de que las autoridades que intervienen en el PES deben cuidar, garantizar y proteger los derechos fundamentales de las personas involucradas, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Incluso, el Tribunal Constitucional de España ha listado los derechos fundamentales que deben observarse en este tipo de procedimientos:

el derecho de defensa, que proscribiera cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición absoluta de utilizar pruebas obtenidas

con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; o en fin, el derecho a la utilización de los medios de prueba adecuados para la defensa (Alarcón 2007, 37-8).

Supuestos de procedencia

Los supuestos de procedencia son:

- 1) Violaciones relacionadas con el uso, destino y acceso a los tiempos de radio y televisión.
- 2) Violaciones relacionadas con propaganda gubernamental, particularmente cuando esta contenga nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- 3) Violaciones a las reglas acerca de propaganda política o electoral.
- 4) Actos anticipados de precampaña o campaña.
- 5) Propaganda calumniosa.

No obstante, y como se tratará más adelante, la Sala Superior ha ampliado, vía interpretación, el catálogo de procedencia del PES a por lo menos dos hipótesis adicionales a las expresamente previstas en la ley respecto a una idea o un concepto general consistente en la procedencia cuando se denuncien actos o hechos que afecten o incidan en el proceso electoral. Particularmente, la procedencia se ha ampliado en el caso de violaciones al artículo 134, párrafo 7, de la CPEUM (violación al principio de imparcialidad), así como desacatos a medidas cautelares dictadas por el INE.

Requisitos de procedencia

Los requisitos de procedencia son:

- 1) Nombre y firma autógrafa o huella digital del (de la) denunciante.
- 2) Domicilio para oír y recibir notificaciones.

- 3) Documentos para acreditar personería.
- 4) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia.
- 5) Ofrecer y exhibir pruebas.
- 6) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

Es importante destacar que, por regla general, en el PES no procede el apercibimiento al quejoso para que aclare su denuncia o precise alguno de sus hechos o puntos, ni tampoco está prevista la suplencia en la formulación de hechos y agravios, lo que encuentra explicación en su naturaleza sumaria.

En este sentido, la autoridad electoral no debe incluir hechos diversos a los denunciados, ni ampliar indebidamente la litis o la controversia originalmente planteada, puesto que ello alteraría la esencia del PES y el principio dispositivo que impera en el trámite de este tipo de procedimientos (SUP-RAP-24/2011).

Causas de desechamiento

Las causas de desechamiento son:

- 1) No reunir los requisitos de procedencia precisados.
- 2) Los hechos denunciados no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral.
- 3) No se ofrecieron ni aportaron pruebas.
- 4) La denuncia es frívola.

La causal relativa a que las conductas o los hechos no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral merece especial atención porque, en la práctica, su aplicación es compleja debido a que la autoridad administrativa electoral está jurídicamente impedida para pronunciarse acerca de aspectos de fondo de los asuntos (jurisprudencia 20/2009), pero, a la vez, el análisis y la ocasional aplicación de esa causal implica, en cierta medida, un estudio de esa naturaleza.

Ante esto, la Sala Superior estableció:

Este órgano colegiado considera que en el procedimiento especial sancionador la autoridad administrativa electoral federal debe, como supuesto previo, discernir sobre la procedibilidad de la denuncia. Así, la autoridad administrativa electoral en un asomo preliminar al fondo del asunto, debe revisar si los hechos motivo de denuncia contienen algún indicio del que se pueda advertir la probable violación a la normativa electoral, a efecto de verificar si la pretensión es notoriamente improcedente.

Lo anterior, desde luego, no se puede llevar al extremo de juzgar sobre la certeza del derecho discutido, es decir, sobre la legalidad o ilegalidad de los hechos motivo de la denuncia, ya que esto es propio de la resolución del fondo que se emita en el procedimiento especial sancionador, en la cual se requiere un análisis e interpretación de las normas aplicables y una valoración minuciosa, exhaustiva, conjunta y adminiculada de las probanzas allegadas al sumario, a efecto de que la autoridad esté en condiciones de decidir si está plenamente acreditada la presunta conducta infractora motivo de denuncia, así como la responsabilidad de los sujetos a los que se les imputan esas conductas y, de ser el caso, imponer la sanción correspondiente (SUP-REP-564/2015).

Conforme a lo anterior, la aplicación de esta causa de desechamiento supone que la autoridad administrativa haga una valoración preliminar de la falta denunciada, de las pruebas ofrecidas y aportadas, así como del contexto y de las circunstancias del caso, pero sin formular razonamientos que impliquen juzgar el fondo del asunto. En este sentido, el reto para la autoridad no es menor, porque la línea entre la valoración preliminar indicada y los aspectos de fondo del asunto puede ser muy delgada, de ahí que muchas determinaciones de este tipo sean cuestionadas y cuestionables.

Etapas o fases centrales

En el INE:

- 1) Admisión o desechamiento (en un plazo de 24 horas).
- 2) En caso de desechamiento deberá notificarse a la parte denunciante (12 horas).
- 3) Si faltasen elementos para la debida integración del expediente, se podrán realizar diligencias de investigación, en cuyo caso el plazo para la admisión se contará a partir de que la autoridad tenga los elementos necesarios.
- 4) En caso de que haya medidas cautelares, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) propondrá el proyecto a la Comisión de Quejas y Denuncias (48 horas después de la admisión) (tesis XXV/2015).
- 5) Audiencia de pruebas y alegatos (48 horas después de la admisión) (jurisprudencia 27/2009).
- 6) Elaboración y remisión de informe circunstanciado (inmediatamente después de la audiencia de pruebas y alegatos).

En el TEPJF:

- 1) Recibir el expediente, radicar la denuncia y verificar el cumplimiento de los requisitos de ley. De advertirse omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, o violaciones a las reglas legales, ordenará al INE la gestión de diligencias para mejor proveer o hacer investigaciones adicionales.
- 2) Una vez que el expediente se encuentre debidamente integrado, el magistrado ponente presentará al Pleno de la Sala el proyecto de sentencia correspondiente (48 horas posteriores a partir de su turno).
- 3) El Pleno de la Sala resolverá el asunto (24 horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución).

Competencia del Instituto Nacional Electoral

Entre las competencias del Instituto, según los órganos que lo conforman, se encuentran las siguientes:

- 1) Órganos estatales y distritales. Hechos relacionados con propaganda política o electoral impresa, pintada en bardas o de cualquier otra diferente de la transmitida por radio y televisión.
- 2) Órgano central. Hechos y conductas relacionadas con el uso, el acceso y la distribución de tiempos en radio y televisión, y aquellas no previstas expresamente para los órganos estatales y distritales.

Medidas cautelares

Como se anticipó, en el PES y en sede administrativa es posible dictar, a petición de parte o de oficio, medidas cautelares con el fin de hacer cesar hechos presuntamente antijurídicos. Las características y los requisitos básicos de este tipo de medidas son:

- 1) Finalidad. Detener los actos o hechos que constituyan infracción, evitar la producción de daños irreparables, no afectar los principios que rigen los procesos electorales ni poner en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por la normativa electoral.
- 2) Órganos competentes. Las medidas pueden ser dictadas por el Consejo General, por la Comisión de Quejas y Denuncias o por los órganos desconcentrados del INE en sus respectivos ámbitos de competencia.
- 3) Momento para su análisis y pronunciamiento. Los órganos competentes pueden sesionar en cualquier día y hora.
- 4) Requisitos de procedencia. Presentarse por escrito y estar relacionada con una queja o denuncia, tener la precisión del acto hecho que constituya la infracción que se pretenda hacer cesar e identificar el daño cuya irreparabilidad se pretenda evitar.

- 5) Causas de improcedencia. Que no cumpla los requisitos señalados en el párrafo inmediato anterior; no se desprendan elementos de los que pueda inferirse, siquiera indiciariamente; la probable comisión de los hechos o las conductas denunciadas, se trate de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta, o cuando ya exista pronunciamiento previo respecto de la propaganda materia de la solicitud.

Cabe resaltar que las medidas cautelares han dado un giro importante en cuanto a su concepción y alcance. En efecto, actualmente son consideradas no solo un remedio ante actos o hechos constatables, sino también una medida preventiva con el fin de que no se repitan o se cometan en el futuro. Este nuevo cariz ha sido aplicado en diversas resoluciones del INE y confirmado por la Sala Superior, basándose en que la protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos implican la obligación de que los instrumentos procesales, como son las medidas cautelares, se constituyan en mecanismos efectivos para esa finalidad (jurisprudencia 14/2015).

También debe destacarse que cuando los hechos denunciados versen acerca de propaganda distinta de la difundida en radio y televisión, basta con que la autoridad cuente con indicios suficientes para estar en condiciones de pronunciarse al respecto. En otras palabras, no es necesario que la autoridad constate o tenga pruebas de absolutamente todo el material o propaganda denunciada, sino que podrá hacerlo si los elementos del expediente se lo permiten y, a partir de ello, ordenar o no su retiro o suspensión (tesis XXIV/2015).

Pruebas

Carga de la prueba. Por regla general, corresponde a la parte quejosa ofrecer y exhibir las pruebas junto con su escrito inicial de demanda, sin perjuicio de las facultades de investigación de la

autoridad electoral. En este sentido, puede decirse que el PES se rige, preponderantemente, por el principio dispositivo (jurisprudencia 12/2010).

Sin embargo, la autoridad administrativa electoral debe recabar las pruebas y hacer las investigaciones que estime necesarias y pertinentes, con el fin de integrar debidamente el expediente (jurisprudencia 23/2013).

Futuro del procedimiento especial sancionador

La revisión y discusión del procedimiento especial sancionador debe entenderse y realizarse a partir de una óptica amplia y omnicomprendensiva de las sedes, partes y voces involucradas e interesadas en el tema.

Espacios para la revisión del procedimiento especial sancionador

- 1) El espacio legislativo desempeña una función fundamental, en tanto fuente primaria o principal de creación y modificación de las normas, a partir del encuadre constitucional y legal del PES, así como de la experiencia práctica de su puesta en marcha. De esta manera, el legislador debe analizar dicha figura jurídica con el fin de corregir y enmendar los aspectos negativos o inoperantes del procedimiento, y de incorporar elementos que mejoren su entendimiento y aplicación en la realidad.

Es común y de esperarse que el órgano legislativo dedique un tiempo para revisar las figuras jurídicas que informan el ordenamiento legal, sobre todo al final de un proceso electoral y en el caso de procedimientos novedosos y de tanta relevancia para la vida democrática del país, como el procedimiento especial sancionador.

- 2) La autoridad administrativa electoral nacional constituye también un referente importante en la labor de revisión del PES en dos vertientes:

- a) Como autoridad competente para tramitar y sustanciar el procedimiento especial sancionador. Esta primera fase del procedimiento reviste singular importancia, puesto que marca el inicio de la actividad punitiva del Estado: se traza la línea de investigación del caso, se realizan los requerimientos de información y de pruebas, se emplaza a las partes para que aleguen y defiendan su posición, y se cierra el expediente para someterlo a consideración de la autoridad jurisdiccional.
- b) Como autoridad competente para el dictado de medidas cautelares. De acuerdo con el andamiaje constitucional y legal vigente, corresponde al INE el dictado de medidas cautelares, con el fin de hacer cesar conductas posiblemente antijurídicas o, con la tutela preventiva, impedir en un futuro su comisión.

En ambos casos —instrucción y dictado de medidas cautelares—, la autoridad administrativa electoral interpreta y aplica la ley, generando criterios y fijando posiciones que necesariamente impactan en las reglas del juego democrático y en el ejercicio de derechos fundamentales.

- 3) El TEPJF es pilar central en este tipo de procedimientos y, consecuentemente, no puede perderse de vista su función y sus determinaciones para la revisión y delimitación de esta figura jurídica, en virtud de que constituye el órgano jurisdiccional que fija, en definitiva, los criterios que han de observarse y seguirse en el PES, y porque sus razonamientos y argumentación son una guía fundamental y vinculante en la tramitación y resolución de procedimientos de esta índole.

Esta función cobra relevancia también por medio de dos vertientes:

- a) Mediante la Sala Regional Especializada, en tanto órgano jurisdiccional competente para resolver este tipo de procedimientos. Como se adelantó, esta autoridad se encarga de revisar la fase de sustanciación del PES, analizar los asuntos, determinar si se acredita o no la infracción en materia electoral y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

Por tanto, las sentencias de dicha Sala constituyen determinaciones altamente relevantes porque tienen como sustento la interpretación y aplicación de la normativa electoral en sede jurisdiccional; por consiguiente, marcan la pauta para la emisión de criterios y, en su momento, de jurisprudencias de carácter obligatorio.

- b) Mediante la Sala Superior, puesto que se trata de la máxima autoridad con competencia para revisar las sentencias de la Sala Regional Especializada y, por ende, revocarlas, modificarlas o confirmarlas por medio del dictado de resoluciones definitivas e inatacables en las que se plasman los motivos y las razones que sustentan cada fallo y, consecuentemente, que sirven de parámetro legal obligatorio para todas las autoridades.

Asimismo, al resolver los recursos que se presentan en contra de las resoluciones acerca de medidas cautelares que emite el INE, la Sala Superior fija criterios y sienta las bases para la correcta interpretación y aplicación de la normativa electoral.

- 4) Finalmente, pero no menos importante, cabe destacar el papel que juegan la crítica, la opinión y el análisis público de los actos, las resoluciones y las sentencias, administrativas o jurisdiccionales, por parte de la sociedad, de la academia y del sector especializado en la materia.

Es innegable que todas las decisiones de las autoridades deben estar abiertas al escrutinio público, no solo por una cuestión de transparencia que mandata la Constitución, sino porque este ejercicio ciudadano es vital para la revisión y el mejoramiento del PES, desde una óptica externa y conforme a visiones plurales, interdisciplinarias y muchas veces diferentes de las de las autoridades.

En este marco, enseguida se señalan algunos aspectos o temas del PES que merecen una mayor reflexión y un amplio debate.

Aspectos y temas para revisar y debatir

Distribución de competencias

Algunas opiniones van en el sentido de judicializar todas las etapas del PES, es decir, que sea el Poder Judicial, concretamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el único encargado tanto de la sustanciación como de la resolución del procedimiento. Otras voces van en el sentido de devolver al INE todas las fases del PES, esto es, tanto la tramitación como la resolución de esos procedimientos.

Como se mencionó, el modelo actual ha funcionado adecuadamente y es importante destacar algunas de sus ventajas por encima de la judicialización o la devolución total en los términos señalados.

Según el tipo y la ubicación de la propaganda, la sustanciación y tramitación del PES se llevan a cabo por medio de la UTCE, o bien de las juntas locales o distritales del INE. Se puede decir entonces que, en sede administrativa, el trámite es efectuado en los ámbitos central, estatal o distrital.

Este esquema reporta beneficios y ventajas considerables, porque la sustanciación y tramitación del PES —y, en su caso, el dictado de medidas cautelares— se hacen de forma más rápida, con conocimiento del entorno que envuelve a la irregularidad; además, permiten el aseguramiento y la verificación de hechos y pruebas de forma más eficiente.

En efecto, el hecho de que todos los órganos del INE (central, locales y distritales) tengan competencia para conocer, tramitar y, en su caso, dictar medidas cautelares, constituye un elemento que favorece a la celeridad e integración oportuna del expediente, así como al cese inmediato de conductas o hechos ilícitos. Asimismo, el que las quejas se sustancien a lo largo y ancho de todo el país permite que el trabajo no se concentre en un solo órgano, pues esto generaría cargas excesivas o desmedidas que afectan la prontitud y los plazos cortos que establece la ley.

Por otra parte, la resolución de este tipo de procedimientos en sede jurisdiccional garantiza de mejor manera que la definición jurídica del asunto quede a cargo de jueces especializados en la materia, que forman parte del Poder Judicial.

En cambio, la judicialización total del PES implicaría una concentración absoluta de todos los procedimientos en un órgano jurisdiccional electoral que, a la fecha, no cuenta con sedes en cada distrito electoral del país, lo que a su vez provocaría dilación del trámite y dificultades para allegarse de elementos y asegurar pruebas para la debida integración del expediente, en tanto que la devolución total del PES implicaría someter al INE —como antes— a una dinámica que podría ser desgastante frente a los actores y las presiones políticas, y que para algunos escapa propiamente de la función a cargo de la autoridad administrativa nacional en la materia.

Independientemente del modelo que el legislador determine, lo fundamental es garantizar que el PES cumpla la finalidad depuradora de irregularidades en el proceso electoral y que su trámite y resolución se lleven a cabo con apego a los principios constitucionales y las reglas del debido proceso.

Competencia ampliada de la Sala Regional Especializada

En la actualidad, la ley establece como supuestos de procedencia del PES y, por consiguiente, de resolución a cargo de la Sala Regional Especializada, esencialmente:

- 1) La violación a las reglas sobre el uso y destino de los tiempos del Estado en radio y televisión (CPEUM, artículo 41, 2016).
- 2) La promoción personalizada (CPEUM, artículo 134, párrafo 8, 2016).
- 3) La violación a las normas acerca de propaganda política o electoral.
- 4) Los actos anticipados de precampaña o campaña.
- 5) La calumnia.

Sin embargo, a golpe de sentencias, la Sala Superior ha abierto los supuestos de procedencia del PES con una regla general; esta consiste en que todo aquello que incida directamente en el proceso electoral federal debe conocerse mediante este procedimiento.

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.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior ha considerado que, cuando se denuncie o advierta el probable incumplimiento o desacato a las medidas cautelares dictadas por el INE, que estén relacionadas con un proceso electoral, la Sala Regional Especializada se encargará de conocer y resolver estas cuestiones (SUP-RAP-217/2015).

En tanto máximo y último órgano de justicia electoral, las interpretaciones y los mandatos de la Sala Superior deben observarse y cumplirse; sin embargo, los supuestos de procedencia ampliados por dicho órgano —como cualquier otra determinación relevante para la sustanciación o resolución del PES— deben analizarse y, en su caso, recogerse en la legislación en términos claros y precisos, con el fin de generar mayor certeza y predictibilidad en las reglas del juego.

Competencia para resolver las impugnaciones acerca de las medidas cautelares

Conforme al modelo actual del PES, el INE dicta las medidas cautelares, la Sala Superior del TEPJF resuelve las impugnaciones concernientes al tema y la Sala Regional Especializada el fondo del asunto. Sin embargo, este último órgano debería ser el encargado de resolver las impugnaciones relacionadas con medidas cautelares porque, de esa manera, se evitarían contradicciones acerca de un mismo tema entre sus sentencias y las de la Sala Superior.

En efecto, si se tiene en cuenta que corresponde a la Sala Superior resolver las impugnaciones presentadas en contra del dictado de medidas cautelares y a la Sala Regional Especializada el fondo del asunto respecto del mismo asunto, entonces es lógico que se puedan dar resoluciones opuestas entre sí acerca de una misma cuestión jurídica.

Es cierto que la contradicción de criterios destacada tiene verificativo en planos jurídicos distintos, pues la sentencia que emite la Sala Superior es incidental, mientras que la sentencia de Sala Regional Especializada es de fondo; aun así, lo adecuado sería que esta última resolviera ambas cuestiones, porque de esa manera se abonaría a la certeza jurídica a partir de la concentración de actuaciones y la uniformidad de criterios.

Dado que la Sala Regional Especializada es la autoridad jurisdiccional que tiene competencia para resolver el fondo del asunto, así como conocimiento íntegro del expediente desde la presentación de la queja, entonces directa y naturalmente debiera conocer de los medios de impugnación que se presenten en contra de las resoluciones acerca de medidas cautelares que dicta el INE, tanto en el ámbito central como distrital.

Plazos para la tramitación y sustanciación del procedimiento especial sancionador

La normativa electoral establece plazos cortos para la tramitación y sustanciación del procedimiento especial sancionador con la finalidad de que dicho procedimiento sea apto para detener y corregir oportunamente las violaciones cometidas durante el proceso electoral.

En este sentido, el PES tiene un efecto reparador y depurador de las irregularidades del proceso electoral; de ahí la importancia de que su sustanciación y resolución se efectúen en plazos brevísimos.

Sin embargo, la experiencia y la realidad muestran que no siempre es posible cumplir a rajatabla y de manera exacta los plazos

legal y reglamentariamente previstos, puesto que la propia naturaleza del procedimiento —aunada a las diligencias de investigación, los contratiempos en las notificaciones, el surgimiento de nuevos elementos de cada caso y el alto número de procedimientos— puede provocar cierta dilación de los plazos y términos.

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.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 470 a 475 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE), para la admisión o el desechamiento de la denuncia el plazo es de 24 horas; a partir de la admisión se cuenta con 48 horas para el inicio de la audiencia de pruebas y alegatos. En caso de que exista una solicitud de medidas cautelares, la UTCE contará con 48 horas contadas después de admitida la queja para proponer un proyecto a la Comisión de Quejas y Denuncias, que deberá resolver en un plazo de 24 horas.

Una vez terminada la referida audiencia de pruebas y alegatos, de inmediato se deberá remitir el expediente a la Sala Regional Especializada para su resolución. Sin embargo, en la realidad, estos plazos ordinarios e ideales no se pueden cumplir en más de una ocasión, o bien se debe recurrir a interpretaciones o criterios jurisprudenciales para resolverlos satisfactoriamente, lo cual implica también una prolongación en el tiempo.

Para el dictado de medidas cautelares y la debida integración del expediente es necesario contar con información y datos suficientes que permitan, en el primer caso, la elaboración del proyecto y la resolución de medidas de esa índole, y, después, que la Sala Regional tenga los elementos necesarios para dictar sentencia en el fondo.

Es muy frecuente que la información del expediente no sea suficiente y se precisen mayores diligencias de investigación o la

práctica de requerimientos a autoridades o personas físicas o morales. En estos casos, se pueden presentar, al menos, tres escenarios que alargan los tiempos y, en consecuencia, impiden cumplir a cabalidad los plazos y términos legales.

Tipo de información

Cierta información o datos que constituyen materia central de los procedimientos especiales no son de fácil acceso o de rápida obtención por su naturaleza, ubicación, cantidad o medio de difusión. Muestra de ello son los materiales o la propaganda en radio y televisión diferentes de los pautados y ordenados por el INE, en cuyo caso, además de los respectivos requerimientos a los concesionarios correspondientes, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos debe generar una huella acústica y hacer una revisión minuciosa, lo que implica un importante esfuerzo humano y técnico que toma mucho mayor tiempo del previsto legalmente, dependiendo del rango y de la amplitud de búsqueda solicitada.

Lo mismo sucede con la propaganda fija, móvil y numerosa, o de la que se desconoce su autoría o a los responsables de su producción, colocación, emisión o difusión, así como con aquellos casos en que se trata de material ubicado en lugares lejanos o de difícil acceso, o bien del que se deba conocer con detalle su composición para determinar si es o no de los permitidos por ley a partir de dictámenes o estudios técnicos más elaborados o profundos.

Otro ejemplo más que hace patente lo anterior es el requerimiento de información fiscal a las autoridades hacendarias, relacionada con la capacidad económica de las partes o de operaciones financieras necesarias para integrar debidamente el expediente; muchas veces dicha información tarda en ser procesada y contestada por ese tipo de autoridades.

Notificaciones y diligencias

A menudo las autoridades o personas que tienen la información necesaria para resolver son omisos en responder o cumplen tardíamente lo solicitado. En estos casos, la autoridad está obligada a hacer nuevas diligencias o requerimientos que consumen tiempo.

También es frecuente que existan dificultades técnicas o materiales para notificar los requerimientos correspondientes o para llevar a cabo investigaciones, como no encontrar el domicilio o a la persona buscada; que se trate de lugares lejanos o de difícil acceso, o que la diligencia esté dirigida a un gran número de personas, además de errores humanos que implican reponer las actuaciones. Estas situaciones, de igual manera, provocan retrasos en la tramitación del procedimiento.

Otro aspecto relevante de los requerimientos de información y la práctica de diligencias que implica consumir mayor tiempo del previsto en la normativa se relaciona con la aplicación real y efectiva de la regla acerca de días y horas hábiles durante el proceso electoral. La experiencia indica que algunas autoridades u órganos del país no cumplen a cabalidad esta regla, lo cual es ilegal; sin embargo, el tema se vuelve más complejo en el caso de particulares, pues estos no están a la espera o listos en todo momento por si llegara a surgir algún procedimiento en el que estén involucrados.

En efecto, suele ocurrir que las notificaciones o los requerimientos a particulares, sobre todo los que se les dirigen por primera vez, no puedan practicarse en días u horas que solo durante el proceso electoral son hábiles (muchas empresas, oficinas o despachos cierran sus instalaciones los sábados y domingos, o después de las seis de la tarde), lo que dificulta y retrasa la sustanciación de los asuntos.

Surgimiento de nuevos sujetos, pruebas y quejas

Es común que, como resultado de las investigaciones, surjan nuevos elementos o personas a quienes deba involucrarse en el

asunto. Incluso, puede suceder que en la audiencia de pruebas y alegatos (fase inmediata anterior a la remisión del expediente) se adviertan nuevas personas a las que haya que llamar al procedimiento, en cuyo caso se deberá diferir la audiencia para integrar correctamente el expediente con la participación de todos los sujetos vinculados con los hechos que son materia de la investigación, lo cual alarga los plazos legalmente previstos (jurisprudencia 17/2011).

También suele ocurrir que, durante la investigación de algún asunto, se presenten pruebas supervenientes o quejas nuevas relacionadas con los hechos primigeniamente denunciados, lo que obliga a su acumulación y, a la postre, provoca que se tome mayor tiempo del previsto inicialmente.

Diligencias en el extranjero o a personas en condiciones diferentes

Otra de las situaciones que no se han considerado legalmente e impiden cumplir los plazos legales es la relativa a personas en condiciones extraordinarias, como aquellas que se encuentran en el extranjero o privadas de su libertad. Estos supuestos, por lógica, llevan a mayores y más complejas diligencias que requieren mayor tiempo del previsto en la ley.

Carga probatoria y facultades de investigación

De acuerdo con las disposiciones legales y jurisprudenciales vigentes, en el PES la carga probatoria es de la parte denunciante y, excepcionalmente, la autoridad podrá requerir mayores datos o información para integrar debidamente el expediente, según se explicó líneas arriba.

Sin embargo, la exhaustividad en la investigación y la carga probatoria viven un momento complejo porque puede no ser tan claro el límite o la obligación de la autoridad para desplegar su

facultad de investigación. Así, respecto de un mismo asunto, para algunos, la UTCE debe efectuar mayores investigaciones, mientras que, para otros, desborda su facultad investigadora y releva de la carga probatoria al quejoso.

Por ejemplo, en un asunto en el que se denunciaron mensajes de texto, vía teléfono móvil, en favor de un partido político, el quejoso solo proporcionó imágenes de la supuesta pantalla del dispositivo. La autoridad administrativa, por su cuenta, identificó que dichos números provenían de una empresa de telefonía y dirigió sus investigaciones a esta.

Para la Sala Regional Especializada, la investigación fue correcta y resolvió en consecuencia. Sin embargo, para la Sala Superior, la investigación fue insuficiente y ordenó que se requiriera a todas las empresas de telefonía móvil del país, aunque la línea telefónica no correspondía a alguna de estas (SUP-REP-538/2015).

La UTCE ha procurado llegar a un equilibrio entre la facultad de investigación que la ley establece y la carga probatoria de los denunciantes. No ha sido un tema fácil y debe ser revisado por el legislador con el fin de que se fijen normas claras y específicas acerca del tema.

Término para presentar la denuncia del procedimiento especial sancionador

La normativa electoral actual no prevé algún plazo o término para presentar una denuncia del PES. De esta forma, la queja o denuncia puede presentarse en cualquier tiempo, sin importar la fecha en que tuvieron lugar los hechos o el momento en que el quejoso los conoció.

Si se considera que el PES tiene como finalidad reparar, depurar y corregir violaciones que afecten el proceso electoral, entonces se debe establecer un plazo razonable que atienda a esta situación. Es decir, que el plazo para la presentación de las quejas sea acorde con la naturaleza del PES, de tal suerte que no se conozca, por esta vía, de hechos o violaciones a la normativa electoral que no

tengan incidencia en el proceso electoral por razones de temporalidad y en atención al principio de definitividad de las etapas y fases del proceso.

Internet y redes sociales

Actualmente se vive una revolución informática que modifica la manera de ver, entender y aplicar el derecho en todos sus ámbitos, incluyendo, desde luego, el derecho electoral.

En este contexto, el internet se ha convertido en una herramienta y en un canal muy poderoso de comunicación que paulatinamente desplaza a los medios tradicionales como radio y televisión; de igual forma, el acceso a las redes sociales aumenta día a día (en particular Facebook y Twitter).

Por ello, el internet y las redes sociales constituyen un componente fundamental para el ejercicio de derechos fundamentales, principalmente el de libertad de expresión y acceso a la información; a la par, son un vehículo para que la ciudadanía participe, de forma más cercana, en los procesos democráticos.⁵

El procedimiento especial sancionador no puede estar desvinculado de esta nueva realidad, sino que debe asumirla y considerarla de forma seria e integral, con el fin de que esta vía jurídica ayude a remover obstáculos que impiden el libre flujo de ideas y expresiones que ofrece la plataforma de internet y, de ser necesario, sirva como contención y freno de actos que afecten o menoscaben los principios fundamentales del juego democrático.

En efecto, si el PES es un medio de control de la regularidad constitucional y legal de los actos y las omisiones vinculados con los procesos electorales, forzosamente debe incorporar en su abanico de análisis y determinación las cuestiones relacionadas con el

⁵ Prueba de ello son los siguientes datos: se calcula que hay 70 millones de mexicanos y mexicanas que usan internet. La principal actividad en línea es el acceso a redes sociales con 83 por ciento. De las personas entrevistadas, 6 de cada 10 manifestaron que internet las acerca a los procesos democráticos en México y 0.9 de cada 10 internautas interesados en democracia expresaron que seguirían los procesos electorales por medio de actividades en línea (Asociación de Internet.mx 2017).

uso y aprovechamiento del internet, en particular las redes sociales, a partir de las consideraciones que se señalan a continuación.

Importancia de las redes sociales en los procesos electorales

La relevancia de las redes sociales en los procesos electorales tiene cuatro dimensiones íntimamente interconectadas:

- 1) Los actores políticos cuentan con una poderosa herramienta y un canal para darse a conocer y difundir sus postulados, propuestas y acciones, así como para criticar, cuestionar o contrastar posiciones, actos u omisiones de otros actores políticos o instituciones públicas.
- 2) Los órganos del Estado y las instituciones públicas, principalmente las electorales —administrativas y jurisdiccionales—, tienen a la mano un importante canal de comunicación para dar a conocer, explicar y transparentar sus acciones y decisiones, además de informar las etapas y características del proceso electoral e incentivar la participación de la ciudadanía en los procesos democráticos.
- 3) La ciudadanía, por medio de las redes sociales, puede proveerse de información acerca de los procesos electorales; manifestar sus puntos de vista, opiniones o críticas; externar su apoyo o rechazo respecto de cierto precandidato, candidato, propuesta, campaña o resultado electoral, e incidir o influir legítimamente en los demás. La ciudadanía se informa, escruta y juzga en redes sociales; esto la acerca a la democracia.
- 4) Los medios de comunicación también aprovechan las redes sociales como una fuente para obtener información durante los procesos electorales y un medio para dar a conocer datos relevantes acerca de este tipo de procesos.

Contenido pagado o contratado vs. contenido publicado libremente

Las redes sociales —por ejemplo, Facebook o Twitter— ofrecen al menos dos modalidades para la presentación o difusión de materiales o información:

- 1) Propaganda o publicidad pagada que aparece en la red social sin necesidad de que el usuario la busque, y tiene como origen una operación mercantil, un pago o una contraprestación para ese efecto.
- 2) Información o material difundido en cuentas o perfiles privados por el que no se paga o contrata para ello, sino que es colocado de forma libre y voluntaria por el responsable o usuario de la red social.

Esta primera gran distinción es importante en el marco de los procesos electorales y, consecuentemente, para el PES, por lo siguiente:

- 1) La propaganda electoral contratada o pagada está sujeta a reglas y controles legales acerca de la materia: calumnia, actos anticipados de precampaña o campaña, veda electoral y fiscalización de los recursos de los actores políticos.
- 2) La información difundida en perfiles o cuentas personales, en cambio, goza de una protección reforzada de libertad de expresión, si se tiene en cuenta que se trata de un perfil privado; el acceso a la información está precedido de una búsqueda concreta que implica un acto de voluntad y, en muchas ocasiones, la autorización o amistad del titular de la cuenta, canal o perfil; es un espacio en el que el usuario manifiesta libremente sus ideas o puntos de vista para sí mismo y para quienes lo siguen o tienen acceso a su cuenta, y goza de una presunción de espontaneidad.

Esta ha sido la línea argumentativa del Tribunal Electoral. Como ejemplo cabe mencionar las jurisprudencias 18 y 19 de 2016, de rubros LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS, respectivamente, así como múltiples sentencias de la Sala Regional Especializada.

Lo anterior no significa que la información difundida mediante esta modalidad esté ausente de control legal, sino que tiene una protección mayor a partir de los elementos indicados y solo pueden ser objeto de intervención o control cuando se advierta la afectación de un bien o valor de máxima importancia. Por ejemplo, el caso de los tuits de las figuras públicas (SUP-REP-16/2016) y la tesis LXVIII/2016, de rubro VEDA ELECTORAL. DEBEN ANALIZARSE INTEGRALMENTE LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR PERSONAS FAMOSAS EN REDES SOCIALES PARA DETERMINAR SI VULNERAN ALGUNA PROHIBICIÓN LEGAL.

Conclusiones

Todo sistema democrático requiere el establecimiento de reglas claras para que quienes intervienen en él, directa o indirectamente, tengan plena certeza de las reglas del juego, así como de mecanismos de solución de controversias mediante órganos imparciales.

En este contexto, el procedimiento especial sancionador se creó, vía jurisdiccional, como una vía o ruta para prevenir, corregir y depurar irregularidades del proceso electoral de forma oportuna y eficaz.

Luego de que el PES fuera creado y desarrollado preliminarmente en sede jurisdiccional, el legislador retomó y recogió esta figura jurídica, formalizando su concepto y alcances en la legislación; esto, en el marco de una reforma constitucional y legal que incorporó un nuevo modelo de comunicación política trascendental, y en el que dicho procedimiento juega un rol fundamental en torno a

este nuevo esquema de distribución y administración de tiempos en radio y televisión, y respecto al catálogo de personas y sujetos sancionables.

La última reforma constitucional y legal en materia político-electoral conservó el PES y reafirmó su naturaleza sumaria y preventiva, pero introdujo un nuevo esquema de distribución de competencias. En efecto, a diferencia del modelo anterior, en el que el IFE se encargaba tanto de la instrumentación como de la resolución de este tipo de procedimientos, el nuevo esquema vigente prevé que su resolución se efectúe en sede jurisdiccional, por medio de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

Entonces, puede afirmarse que el modelo actual del PES es híbrido o combinado porque en él participan dos autoridades diferentes (INE y TEPJF). Esta situación es novedosa para el orden jurídico mexicano y plantea dilemas y aspectos debatibles que merecen una reflexión profunda, con independencia de que también sean susceptibles de análisis y corrección aspectos intrínsecos o propios del procedimiento especial sancionador, que ya se contemplaban desde antes, así como ciertas cuestiones surgidas de la experiencia y la práctica diaria.

En este tenor, se reafirma la necesidad de que este procedimiento, como toda figura jurídica, se revise y, en su caso, se redefina o corrija para que cumpla de mejor manera con la finalidad para la que fue creado.

De cara al futuro, se advierten algunas cuestiones centrales que merecen una reflexión mayor y un debate amplio respecto del PES:

- 1) Esquema de competencias. El modelo actual ha funcionado adecuadamente, a partir de un trabajo serio, coordinado y consistente de los dos órganos del Estado mexicano que intervienen en el procedimiento especial sancionador (INE y TEPJF), y a partir del aprovechamiento de los sistemas informáticos de ambas instituciones que están interconectados. Muestra de ello es la gran cantidad de asuntos tramitados y resueltos oportunamente en el proceso electoral de 2015.

Sin embargo, no pueden pasarse por alto las opiniones que van, por un lado, en el sentido de que todo el proceso debe pasar al órgano jurisdiccional y, por el otro, que todas las fases deben quedarse, como antes, en el órgano administrativo. Las posiciones que han surgido respecto a este tema merecen una reflexión y un debate profundo, en los que se ponderen las ventajas y desventajas de ambas posturas, y, de ser el caso, se lleve a la ley la regla que mejor cumpla la finalidad del procedimiento especial sancionador.

- 2) Competencia ampliada de la Sala Regional Especializada. Como se demostró, la Sala Superior ha establecido una regla general en el sentido de que cualquier hecho o conducta que se denuncie e incida en el proceso electoral debe conocerse por medio del PES, pese a tratarse de aspectos o cuestiones que encuadren en los supuestos de procedencia del procedimiento ordinario sancionador.

Cabe señalar que, en principio, es acertada la posición de la Sala Superior respecto a la naturaleza y finalidad de dicho procedimiento; sin embargo, estos temas deben ser analizados con detenimiento y, en su caso, recogidos por el legislador con el objetivo de brindar mayor certeza a autoridades, precandidatos, candidatos, partidos políticos, coaliciones y ciudadanía en general.

- 3) Competencia para conocer y resolver impugnaciones en contra de determinaciones de medidas cautelares. El modelo actual prevé que las determinaciones respecto a medidas cautelares emitidas por el INE sean revisadas por la Sala Superior. Al respecto, se considera que dicho modelo es inadecuado, porque la Sala Regional debería conocer y resolver dichas impugnaciones, en tanto órgano informado del fondo del asunto; de esta forma, se evitarían resoluciones encontradas de dos Salas del mismo Tribunal y se abonaría a la certeza jurídica, a partir de la concentración de actuaciones.
- 4) Plazos legales vs. plazos reales. Sin soslayar la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador y la obligación de las autoridades de actuar con la mayor diligencia y celeridad

posible para cumplir ese propósito, es difícil cerrar los ojos ante la realidad: la experiencia muestra que, en gran cantidad de ocasiones, es materialmente imposible cumplir los plazos previstos por la norma, en particular durante la fase de instrucción e investigación del PES, a cargo de la autoridad administrativa electoral. Son muchos y muy diferentes los factores y las circunstancias —jurídicas y fácticas— que surgen y se mezclan entre sí, dificultando o impidiendo el cumplimiento puntual en las horas que se establecen en la ley para cada fase.

En efecto, como se demostró líneas arriba, la investigación y debida integración del expediente del procedimiento especial sancionador pasan en la realidad por circunstancias y momentos complejos que alargan los tiempos legales. Por ejemplo, la dificultad para identificar a las partes y su domicilio; el surgimiento de nuevas personas relacionadas con los hechos a quienes hay que identificar y notificar; la identificación, constatación o comprobación de la existencia o difusión de los hechos o propaganda denunciada; los problemas para realizar diligencias de notificación a lo largo y ancho del país (cuando no se encuentra a la persona, no se localiza el domicilio, o bien este es de difícil acceso); la reposición de actuaciones en caso de errores, y la aplicación de la regla acerca de días y horas hábiles, sobre todo cuando se trata de particulares.

Se debe considerar esta serie de factores y dificultades con que se enfrenta la autoridad al integrar el expediente, con el fin de que se establezcan, de manera clara y precisa, situaciones de excepción en la ley.

- 5) Carga probatoria y facultades de investigación. Respecto a este punto, cabe destacar la tensión que, en la práctica, surge entre el principio dispositivo que obliga a las partes a ofrecer y aportar las pruebas que estimen convenientes, y la facultad de investigación de la autoridad administrativa electoral. El tema debe ser revisado detenidamente con el objetivo de trazar criterios que sirvan para disminuir, en lo posible, campos de subjetividad respecto a la suficiencia y el alcance de la facultad de investigación y de los extremos que deben exigirse a los quejosos al ofrecer y aportar sus medios de convicción.

- 6) Término para presentar denuncias del PES. Es necesario legislar el tiempo máximo en el que debe presentarse una queja, considerando la finalidad central de dicho procedimiento: remediar faltas que incidan en el proceso electoral. En otras palabras, actualmente la normativa permite la presentación de quejas sin importar la data en que tuvieron lugar los actos denunciados o el momento en que se conocieron, lo que se estima incorrecto.
- 7) Internet y redes sociales. El procedimiento especial sancionador debe incluir en su elenco de regulación y control las cuestiones que se registran en el internet y, especialmente, en las redes sociales, con el fin de no obstaculizar el libre flujo e intercambio de ideas y, a la vez, para servir como freno a violaciones graves que afecten o menoscaben los principios democráticos.

En suma, en el orden jurídico el procedimiento especial sancionador juega un rol fundamental en tanto medio de prevención, dique o freno a violaciones en materia electoral, con la finalidad principal de que no se afecte o contamine el resultado del proceso electoral y la legitimidad de sus participantes. Su aplicación práctica y sus contornos deben estar permanentemente abiertos a la crítica y redefinición para cumplir de mejor manera esa finalidad.

Fuentes consultadas

- Alarcón Sotomayor, Lucía. 2007. *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Pamplona: Thomson-Civitas.
- Asociación de Internet.mx. 2017. Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2017. Disponible en <https://goo.gl/z2AQr9> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1966. Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales. ONU.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. México: TEPJF.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2006. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordena a la Coalición "Alianza por México", que retire aquellos promocionales que trasmite en radio, televisión e internet, que no cumplen con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en <https://goo.gl/qt92g5> (consultada el 3 de enero de 2018).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2015. Reporte estadístico de procedimientos administrativos sancionadores. México: INE.
- Jacobo Molina, Edmundo. 2014. "El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 237-68.
- Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Disponible en <https://goo.gl/EJYwnp> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- 7/2005. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES. Disponible en <https://goo.gl/Th75vM> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- 12/2007. PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO. Disponible en <https://goo.gl/gAfbEZ> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- 20/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DES-
ECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO
DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO. Disponi-
ble en <https://goo.gl/MSUAU1> (consultada el 16 de octubre
de 2017).
- 27/2009. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PRO-
CEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA
CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLA-

- ZAMIENTO. Disponible en <https://goo.gl/T24DuR> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- 12/2010. CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE. Disponible en <https://goo.gl/giky6Y> (consultada el 16 de octubre de 2017).
 - 17/2011. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS. Disponible en <https://goo.gl/uk9kHL> (consultada el 16 de octubre de 2016).
 - 23/2013. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN. Disponible en <https://goo.gl/vdZePt> (consultada el 16 de octubre de 2017).
 - 14/2015. MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA. Disponible en <https://goo.gl/CucydS> (consultada el 16 de octubre de 2017).
 - 18/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES. Disponible en <https://goo.gl/rbLxK2> (consultada el 16 de octubre de 2016).
 - 19/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS. Disponible en <https://goo.gl/WDKoN3> (consultada el 16 de octubre de 2016).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: INE. [Disponible en <https://goo.gl/r5u7gV> (consultada el 16 de octubre de 2017)].
- Madrazo Lajous, Alejandro. 2011. *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*. México: TEPJF.
- Nieto, Alejandro. 2006. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.

- Orozco Henríquez, J. Jesus. 2006. *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: Porrúa.
- Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales. 1966. Disponible en <https://goo.gl/bzNlYR> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas Establecidas. 2006. México: IFE.
- Roldán Xopa, José. 2012. *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*. México: IFE.
- Sentencia SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición “Por el bien de todos”. Demandó: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://goo.gl/kBC12a> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- SUP-RAP-24/2011. Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros. Acto impugnado: resolución CG11/2011 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la que se declaró infundada la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en contra de Enrique Peña Nieto, gobernador constitucional del Estado de México; del coordinador general de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México; del Partido Revolucionario Institucional, y diversas concesionarias, con motivo de la transmisión de dos promocionales en cobertura nacional y estatal, alusivos al quinto informe de gestión del referido ciudadano. Disponible en <https://goo.gl/BP3uDm> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- SUP-RAP-26/2015. Actores: Morena. Acto impugnado: resolución emitida por el titular de la Unidad de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir el acuerdo de 25 de enero del 2015, dictado en el expediente UT/SCG/Q/MORENA/CG/12/PEF/27/2015, en el cual determinó que la vía procesal para sustanciar la queja presentada por el recurrente era el procedimiento sancionador ordinario. Disponible en <https://goo.gl/WGmGQt> (consultada el 16 de octubre de 2017).

- SUP-RAP-217/2015. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Acto impugnado: determinación de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, contenida en el oficio INE-UT/7588/2015, por el que se negó el reencauzamiento de diversos procedimientos sancionadores ordinarios a procedimientos especiales. Disponible en <https://goo.gl/gUVUXh> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- SUP-REP-538/2015. Recurrente: Partido de la Revolución Democrática. Demandó: la inexistencia de infracción en materia electoral, determinada en la sentencia SRE-PSC-223/2015, dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://goo.gl/m6v9p8> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- SUP-REP-564/2015. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Acto impugnado: resolución del titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, por el que se desechó a denuncia que presentó dicho instituto político en contra de Laura Cecilia Bozzo Rotondo y de la persona moral denominada Televisa, S. A. de C. V. Disponible en <https://goo.gl/qeze6S> (consultada el 16 de octubre de 2015).
- SUP-REP-16/2016. Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática y otros. Demandó: la existencia de infracción en materia electoral, determinada en la sentencia SRE-PSC-252/2015 y acumulados, dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://goo.gl/yJAsjT> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- Tesis III/2005. CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA. Disponible en <https://goo.gl/NQ2Xh8> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- 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 NORMATIVA APLICABLE. Disponible en <https://goo.gl/zXEYHU> (consultada el 16 de octubre de 2017).

- XXV/2015. MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. Disponible en <https://goo.gl/UCsgd8> (consultada el 16 de octubre de 2017).
- LXVIII/2016. VEDA ELECTORAL. DEBEN ANALIZARSE INTEGRALMENTE LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR PERSONAS FAMOSAS EN REDES SOCIALES PARA DETERMINAR SI VULNERAN ALGUNA PROHIBICIÓN LEGAL. Disponible en <https://goo.gl/k1AZ8V> (consultada el 16 de octubre de 2016).

Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador,
número 37 de la colección Cuadernos de Divulgación
de la Justicia Electoral, se terminó de imprimir en mayo de 2018
en Impresora y Encuadernadora Progreso,
S. A. de C. V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244,
colonia Paraje San Juan, CP 09830, Ciudad de México.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.