

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

Arturo Espinosa Silis*

Introducción

Los procedimientos sancionadores se concibieron con el propósito de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la materia electoral. Así, se facultó a las autoridades electorales para sancionar a quienes violen alguna de las disposiciones de la ley electoral.

Estos procedimientos —ordinario y especial— pretendieron ser el mecanismo de contención de conductas irregulares que evitara que los actores políticos transgredieran la legislación electoral. De ahí que en la legislación electoral se estableciera un catálogo de conductas prohibidas, de sujetos infractores y de posibles sanciones a imponer. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales son las encargadas de sustanciar, tramitar y resolver los procedimientos, así como de imponer las sanciones correspondientes.

* Abogado, especialista en derecho electoral y en justicia electoral.

Origen y evolución de los procedimientos sancionadores

Los procedimientos sancionadores han pasado por cuatro etapas, que se estudian a continuación.

Inicio de los procedimientos sancionadores, 1990-2006

Desde 1990, el Cofipe (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990) estableció que el IFE conocería de: 1) las infracciones en los casos en que las autoridades no proporcionasen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del propio IFE o por el entonces Tribunal Federal Electoral (Trife), en auxilio de la función electoral; y 2) las infracciones y violaciones que cometan los funcionarios electorales a las disposiciones del Cofipe. Aunque éste no estableció el procedimiento para conocer de las infracciones y sancionar las faltas, en aquel entonces las penas contemplaban amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días (Cofipe, Artículo 338).

En 1996, la reforma al Cofipe facultó al Consejo General del IFE para conocer de infracciones e imponer sanciones (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996). Para ello, se incorporó un título quinto al Libro Quinto del Código, denominado “De las faltas administrativas y de las sanciones”, en el que se dispuso que el IFE conocería de las transgresiones cometidas por un conjunto de actores.¹ No obstante, la posibilidad de imponer sanciones se estableció únicamente para: los ciudadanos, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, los funcionarios electorales, los partidos políticos y las agrupaciones políticas (Cofipe, artículos 264 a 272). Como complemento, el IFE aprobó en mayo de 1997 los “Lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones”,

¹ Ciudadanos cuando participan en calidad de observadores electorales, organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, autoridades federales, estatales y municipales (cuando no proporcionen el apoyo que para el desarrollo de la función electoral se les requiera), funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, partidos y agrupaciones políticas.

mientras que en diciembre de 2001 hizo lo propio con el “Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas”. Bajo esa normatividad, el procedimiento se llevaba a cabo según las siguientes etapas:

Cuadro 1. Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador (hasta 2006)



Fuente: Elaboración propia.

Creación del procedimiento especial sancionador (2006)

El procedimiento sancionador (hoy llamado ordinario) previsto en la legislación electoral de 2006 era bastante limitado en sus alcances para prevenir y detener las irregularidades que se presentaban durante el proceso electoral; era más bien un instrumento de sanción que castigaba ciertas conductas (pocas, en realidad) contrarias a las reglas de la competencia. Uno de sus mayores inconvenientes fue que tramitar el procedimiento suponía una serie de etapas, formalismos y limitaciones que lo hacían poco útil como mecanismo para restablecer las condiciones de la contienda.

El proceso electoral de 2006 atestiguó campañas intensas en radio y televisión. La rapidez de los mensajes y la amplia cobertura de estos significaron nuevos retos para las autoridades electorales. Los contendientes que se sintieron en desventaja frente a ese tipo de publicidad y que no pudieron responder en la misma proporción acudieron a las instancias correspondientes para frenar la propaganda alegando que volvía inequitativa la contienda.

Fue a partir de lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF, en el recurso de apelación 17/2006,² que se implementó por primera vez el hoy llamado procedimiento especial sancionador (PES). El origen fueron unos promocionales difundidos en televisión, radio e Internet, de la Alianza por México —PRI y PVEM— durante la campaña; en ellos, el candidato de la mencionada coalición hacía referencia a la falta de disposición de Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato de la Coalición Por el Bien de Todos —PRD, PT y Convergencia—, para debatir, haciendo señalamientos que fueron calificados como opiniones negativas. La coalición solicitó al Consejo General retirar la publicidad porque, argumentaba, buscaba denostar, desacreditar y descalificar a su candidato. La autoridad administrativa negó la petición, pues estimó que carecía de facultades para hacer lo que se le solicitaba, debido a que dicha determinación debía derivar de la resolución que se tomara en un procedimiento administrativo sancionador y no directamente de un acuerdo del Consejo General.

Al revisar la decisión del IFE, el TEPJF consideró que, con el fin de validar los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, era preciso asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y garantizar la celebración de elecciones periódicas y pacíficas. Por ello, el IFE debía implementar un procedimiento que privilegiara la prevención o corrección, a fin de depurar las posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico-electoral violado, garantizando el normal desarrollo del proceso electoral. Esto debía hacerse mediante un procedimiento distinto, aunque análogo, al procedimiento sancionador previsto en el Cofipe. El nuevo mecanismo debía tener al menos dos características: ser *expedito* y *respetar las formalidades* esenciales del procedimiento.

En la sentencia del TEPJF RAP-17/2006, la Sala Superior sostuvo que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones para vigilar las actividades de los partidos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes. Por lo tanto, en ejercicio de dichas competencias y atendiendo al principio depurador del proceso electo-

² Aunque no se le llamó así. El nombre deriva de la reforma constitucional de finales de 2007, que habla de *procedimientos expeditos*, y de la reforma al código federal electoral de 2008, que lo llama Procedimiento Especial Sancionador.

ral, el IFE debía instaurar un procedimiento expedito de carácter preventivo, a fin de asegurar el respeto a la legalidad, así como al voto universal, libre, secreto y directo. El procedimiento ordenado por el TEPJF se llevaría a cabo en forma análoga al previsto en el artículo 270 del Cofipe entonces vigente. Los pasos del procedimiento eran:

1. Denuncia e investigación. El Consejo General del IFE, de oficio o a petición de parte (denuncia o solicitud) hecha por un partido político o coalición, aportando elementos de prueba, requerirá se investiguen hechos relacionados con el proceso electoral federal que afecten de modo relevante los derechos de los partidos, de sus candidatos o el propio proceso electoral.
2. Admisión o desechamiento. Recibida la denuncia o solicitud, debe convocarse al Consejo General para que sesione a la brevedad, a efecto de pronunciarse sobre la admisión de la denuncia y, en su caso, acordar el día y la hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos. La audiencia señalada debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión. Se debe notificar, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido político o coalición denunciada el inicio del procedimiento respectivo.
3. Admisión y desahogo de pruebas. La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se efectuará por la Junta General Ejecutiva, mediante su secretario ejecutivo. Audiencia. La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes que concurren a la misma. Enseguida, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá sus pruebas relacionadas con los hechos controvertidos.³ Acto seguido, deberá proveerse sobre la admisión de las pruebas y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluyendo las ordenadas por la autoridad administrativa. Por último, se recibirán los alegatos de las partes. Los órganos competentes para sustanciar y resolver

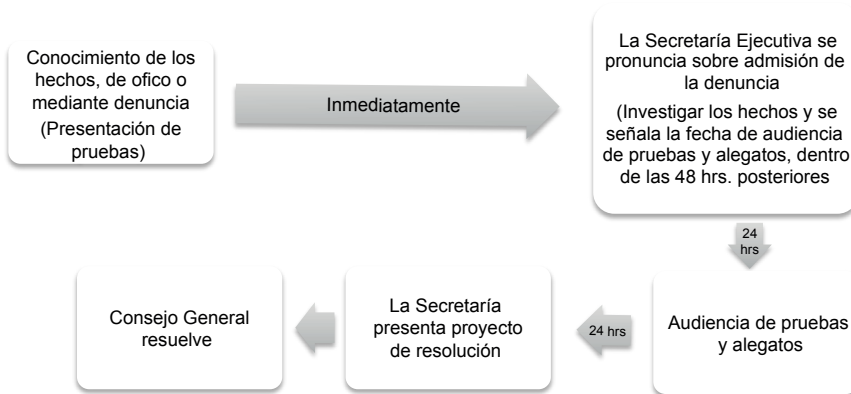
³ Sólo serán admitidas las siguientes pruebas: a) documentales públicas y privadas; b) técnicas; c) presuncionales; d) instrumental de actuaciones. Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en el que se comparece al procedimiento. Ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

podrán, en casos extraordinarios, ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, puedan desahogarse en la audiencia referida y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento puedan esclarecerse los hechos controvertibles materia del procedimiento.

4. Resolución. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, se debe emitir el proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Consejo General. La resolución que éste apruebe debe ejecutarse en forma inmediata, siendo impugnable ante el TEPJF.

Cuadro 2. Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador desde 2008



Fuente: Elaboración propia.

Positivización del procedimiento especial sancionador

La reforma electoral de 2007 definió dos tipos de procedimiento sancionador, uno de carácter especial y otro ordinario; cada uno para prevenir y sancionar distintas irregularidades. El procedimiento ordinario sirve para que la autoridad electoral conozca de cualquier infracción a la legislación electoral, dentro o fuera del proceso electoral, que no implique un riesgo para la contienda por no afectar directamente la equi-

dad de esta. Por su parte, el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, pues tiene como propósito contener, casi inmediatamente, cualquier irregularidad que ocurra durante el proceso electoral y que pueda afectar la equidad en la contienda. En este sentido, sus principales objetivos son: a) evitar la difusión de propaganda contraria a la ley; b) impedir los actos anticipados de precampaña o campaña; c) obstaculizar la intervención de servidores públicos en el proceso.

Los procedimientos administrativos sancionadores previstos en la legislación en ese entonces se tramitaban en forma de juicios, en los que se presenta una denuncia por parte de algún partido político, candidato o ciudadano, o también pueden iniciar de oficio por parte de la autoridad electoral. Es esta última la que, mediante el secretario del Consejo General (o el vocal ejecutivo en el caso de las juntas distritales), tramita todo el procedimiento, desde la admisión de la denuncia, el emplazamiento a las partes involucradas, la investigación de los hechos y la audiencia de alegatos, hasta el proyecto de resolución. El Consejo General y los consejos distritales emiten la resolución definitiva, misma que puede ser impugnada, ya sea ante la junta local (en caso de que una junta distrital haya resuelto) o ante el TEPJF (en caso de que el Consejo General o la propia junta local haya emitido la determinación final).

Si se considera que la irregularidad denunciada persistirá, afectando la equidad de la contienda o algún otro principio rector del proceso, se podrán solicitar medidas cautelares, a fin de que mientras se resuelve el procedimiento sancionador, la conducta denunciada se detenga. En este caso, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, integrada por tres consejeros electorales, es el órgano responsable de pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares. La resolución que se adopte puede ser impugnada ante el TEPJF. La tabla 1 enumera los sujetos sancionables mediante esos dos mecanismos.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

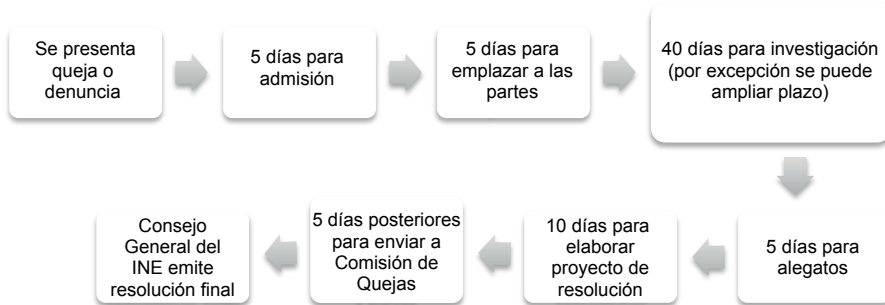
**Tabla 1. Sujetos sancionables mediante
procedimiento ordinario y especial sancionador**

Sujetos
Partidos políticos
Agrupaciones políticas nacionales
Aspirantes, precandidatos y candidatos
Ciudadanos, personas físicas o morales
Observadores electorales
Autoridades o servidores públicos*
Notarios públicos*
Extranjeros*
Concesionarios y permisionarios de radio o televisión
Organizaciones sindicales, laborales, patronales o cualquier otra agrupación
Ministros de culto*
Asociaciones religiosas*

* La normatividad federal electoral los contempla como sujetos de responsabilidad, pero el IFE no puede imponerles sanciones. En algunos casos (notarios públicos, extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas) ni siquiera puede llevar a cabo la investigación de los hechos pues adolece de la posibilidad de concluir dichas investigaciones. Por ello, la función de la autoridad administrativa electoral, en estos casos, se limita a integrar un expediente y mandarlo a la Secretaría de Gobernación para que determine si inicia o no un procedimiento de responsabilidad. En el caso de los servidores públicos sucede algo similar. Cuando alguno de ellos está involucrado, la autoridad administrativa electoral sí conoce de los procedimientos, tramita las quejas o denuncias y las concluye con un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Es decir, valorando los elementos del caso y los argumentos de las partes, los expedientes se concluyen con un pronunciamiento sobre la legalidad o no de la conducta o propaganda. Sin embargo, no se imponen sanciones. El pronunciamiento sólo es eficaz entonces para resolver sobre la suspensión o no de una propaganda.

El procedimiento ordinario sancionador se divide en dos etapas: tramitación y resolución. La primera es responsabilidad de la Secretaría del Consejo General; la segunda, del Consejo General. En este tipo de procedimientos, los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales funcionan como órganos auxiliares; no tienen atribuciones para tramitar directamente los procedimientos.

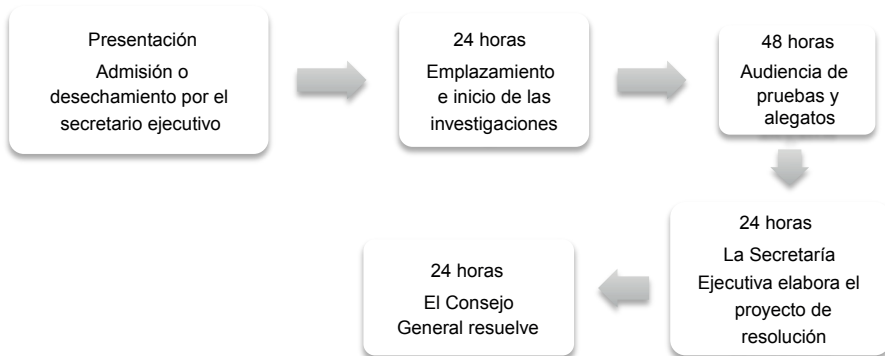
Cuadro 3. Etapas del procedimiento ordinario sancionador después de la reforma de 2007



Fuente: Elaboración propia.

El procedimiento especial sancionador de origen jurisprudencial y previsto en la legislación en 2007 también se dividía en dos etapas: tramitación y resolución. La principal diferencia radica en que este procedimiento se desahoga de manera sumaria, es decir, con plazos muy breves. Al igual que en el procedimiento ordinario, la primera etapa era responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva, la segunda del Consejo General. A diferencia del procedimiento ordinario, en el especial la Comisión de Quejas y Denuncias solo interviene cuando el quejoso solicita se adopten medidas cautelares, o bien, cuando la propia Secretaría estime pertinente su adopción.

Cuadro 4. Etapas del proceso especial sancionador



Fuente: Elaboración propia.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

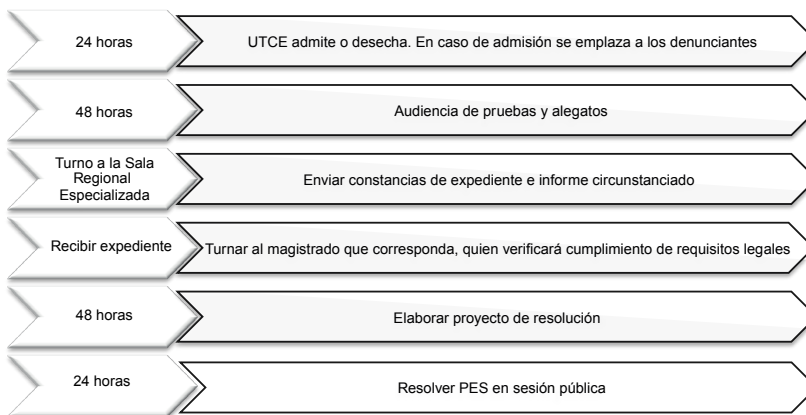
El procedimiento especial sancionador a partir de la reforma de 2014

La reforma de 2014 implicó cambios sustanciales en el sistema electoral, tanto en las reglas que rigen los procesos electorales, como en las facultades y atribuciones de las autoridades. El procedimiento especial sancionador no salió librado de las modificaciones constitucionales y legales.

Aunque el PES conserva aún las dos etapas: sustanciación y resolución, éstas se desahogan de manera separada, pues cada una la realizan autoridades distintas. Con ese fin se creó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), el órgano del INE encargado de tramitar, investigar y sustanciar los procedimientos especiales. También se creó la Sala Regional Especializada del TEPJF, instancia que ahora es la encargada de emitir las resoluciones del procedimiento especial sancionador. La Comisión de Quejas y Denuncias del INE únicamente interviene para resolver respecto de la procedencia o no de las medidas cautelares.

La intención de la reforma fue liberar a la autoridad administrativa de las funciones de juez (potestad sancionadora) para garantizar que emplee sus recursos (humanos, financieros, técnicos) en su tarea primordial: organizar las elecciones. Por ello, el legislador constitucional decidió que el TEPJF resolviera las quejas que deben desahogarse por la vía especial (en el cuadro 5 se ilustra cada una de las etapas del PES).

Cuadro 5. Etapas del procedimiento especial sancionador tras la reforma de 2014



Fuente: Elaboración propia.

El nuevo esquema resulta complejo, pues es posible que sobre la misma situación haya hasta tres interpretaciones legales y criterios distintos, pues en algunos podría pronunciarse la Comisión de Quejas y Denuncias, la Sala Especializada o la Sala Superior.

Así, se crearon dos nuevos órganos dentro de las autoridades electorales para sustanciar y resolver el procedimiento especial sancionador, que ahora es de carácter mixto: la queja o denuncia es presentada ante la autoridad administrativa, que se encarga de emplazar, en su caso, emitir medidas cautelares, investigar los hechos denunciados, llevar a cabo la audiencia de pruebas y alegatos e integrar el expediente respectivo, e incluso puede desechar la queja o denuncia. Por su parte, la autoridad jurisdiccional está facultada para valorar si el expediente está debidamente integrado y emitir la resolución que corresponda sobre el PES.

En el ámbito federal, la potestad sancionadora en materia electoral la tiene el TEPJF, mediante la Sala Regional Especializada que resuelve las quejas que se presenten por la difusión de publicidad indebida durante el desarrollo de los procesos electorales, así como la conducta de los servidores públicos, y la que tenga como medio de difusión la radio o la televisión (sin importar si el proceso electoral es federal o local).

Con la reforma electoral de 2014 se creó un medio de impugnación exclusivo para que la Sala Superior conozca de cualquier impugnación relacionada con alguno de los actos llevados a cabo durante el procedimiento especial sancionador. El recurso de revisión del PES previsto en los artículos 109 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación procede para impugnar: a) la resolución que emita la Sala Regional Especializada en los procedimientos especiales sancionadores (plazo para impugnar: tres días); b) la determinación que adopte la Comisión de Quejas y Denuncias del INE respecto de las medidas cautelares (plazo para impugnar: cuarenta y ocho horas); y c) el desechamiento que realice la Unidad de lo Contencioso Electoral del INE de la queja presentada. La ley no prevé un plazo para la impugnación de este último supuesto; sin embargo, la Sala Superior ha interpretado que el plazo debe ser el genérico de cuatro días contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha ampliado la procedencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para impugnar otros actos, como la orden de emplazamiento a posibles sujetos involucrados, la determinación sobre la competencia o incompetencia para conocer del PES o el acuerdo en el que se determina la vía —ordinaria o especial— para desahogar la queja presentada.

La tabla 2 ilustra las diferencias actuales entre el trámite y la resolución de las quejas o denuncias relativas a los dos procedimientos administrativos sancionadores, ordinario y especial, comparando desde la presentación de la queja o denuncia (o bien del inicio de oficio), hasta el momento de la resolución, atendiendo a los plazos previstos en la legislación.

Además de estos dos procedimientos, hay uno tercero en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos. Para ese caso, la Secretaría Ejecutiva recibe las quejas y las turna de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Los procedimientos en materia de financiamiento y gasto de los partidos son tramitados y sustanciados por la Unidad de Fiscalización, que elabora el proyecto de resolución para someterlo a la consideración del Consejo General.

Tabla 2. Diferencias entre procedimiento ordinario y especial sancionador

Etapa	Procedimiento ordinario sancionador (POS)	Procedimiento especial sancionador (PES)
Presentación de la queja o denuncia	De oficio o a petición de parte	
Órgano que sustancia la queja o denuncia	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE	
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	24 hrs. posteriores a su recepción
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir	Dentro de las 48 hrs. previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 hrs. posteriores a la admisión, dentro de la audiencia de pruebas y alegatos

Continuación

Etapa	Procedimiento ordinario sancionador (POS)	Procedimiento especial sancionador (PES)
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con los elementos que se aportan en la denuncia, desde el momento en que se presenta
Remisión a órgano que resuelve	5 días para remitir a Comisión de Quejas y Denuncias	De inmediato a Sala Regional Especializada del TEPJF
Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	48 hrs. a partir de que se turna el expediente al magistrado correspondiente y se verifica que se encuentre debidamente integrado
Sesión de Resolución	1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 hrs.	24 horas después de que se elabora proyecto
Órgano que resuelve	Consejo General de INE	Pleno de Sala Regional Especializada del TEPJF
Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación	64 días aprox.	5 ó 6 días aprox.
Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación	129 días aprox.	N/A

Fuente: SUP-RAP-64/2008, 11 de junio de 2008.

La reforma electoral de 2014 complicó más el desahogo del procedimiento especial sancionador, pues lo escaló a un punto mixto en el que ni es de carácter meramente administrativo, ni es totalmente jurisdiccional, sino que lo reguló en un punto medio en el cual existen diferentes etapas, diferentes momentos para impugnar las determinaciones que en él se emiten y diferentes autoridades que intervienen en su sustanciación y trámite.

Adicionalmente, el origen jurisdiccional del PES sigue cobrándole factura, pues no solo la regulación legal lo ha hecho difícil, sino que a partir de los criterios emitidos tanto por la Sala Regional Especializada, como por la Sala Superior, ambas del TEPJF, se ha ido desnaturali-

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

zando este procedimiento que comenzó siendo un mecanismo simple y breve para conocer de las posibles conductas ilícitas que se cometieran durante el proceso electoral, y evitar que estas trascendieran de manera determinante al resultado de la elección.

Lo anterior, ya que por un lado, derivado de la interpretación que han realizado las autoridades jurisdiccionales, se han establecido nuevas conductas ilícitas que si bien no se encuentran tipificadas en la legislación electoral, en concepto del TEPJF sí constituyen una falta que debe ser sancionable, dando lugar a lo que se podría equiparar como ilícitos atípicos. Estas conductas que han sido objeto de sanción sin que la ley las establezca como ilícitas o sancionables son, entre otras: (i) la aparición de menores en la propaganda político-electoral, lo cual se ha justificado a partir de la defensa del interés superior del menor y, (ii) lo que se ha denominado la sobre exposición mediática, que en concepto de las y los magistrados consiste en conductas que buscan violar el modelo de comunicación política previsto constitucionalmente a partir de la aparición en radio y televisión de personas que únicamente buscan difundir su imagen y posicionarse de cara a una candidatura o que no tendrían el derecho de usar los tiempos de radio y televisión con fines electorales, tales como los servidores públicos.

Estadísticas sobre el uso de los procedimientos sancionadores de 2000 a 2018

Los partidos políticos y sus candidatos han utilizado los procedimientos sancionadores como instrumento en sus estrategias jurídicas durante los últimos procesos electorales. En todas las elecciones federales entre 2000 y 2018 se han presentado 4,185 procedimientos sancionadores, siendo los comicios de 2006, 2015 y 2018 los más cargados.

Tabla 3. Procedimientos sancionadores iniciados durante procesos electorales federales

Elección	Especial	Ordinario	Total
2000	NA	358	358
2003	NA	487	487
2006	18	755	773
2009	349	206	555
2012	386	218	604
2015	534	179	713
2018	1262	407	695

Fuente: Elaboración propia con información del INE y del TEPJF (INE 2015; INE 2016a; INE 2016b; TEPJF 2018).

Cabe señalar que el procedimiento especial sancionador se empezó a implementar en 2006 a partir de la sentencia del SUP-RAP-17/2006, emitida por la Sala Superior. En ese sentido, a pesar de que es posible ver que la cantidad de procedimientos sancionadores ordinarios es mayor que la cantidad de procedimientos especiales, si se eliminan los datos estadísticos previos a la reforma de 2007 que permitió la creación del PES, se tiene la siguiente tabla.

Tabla 4. Procedimientos sancionadores iniciados durante procesos electorales federales

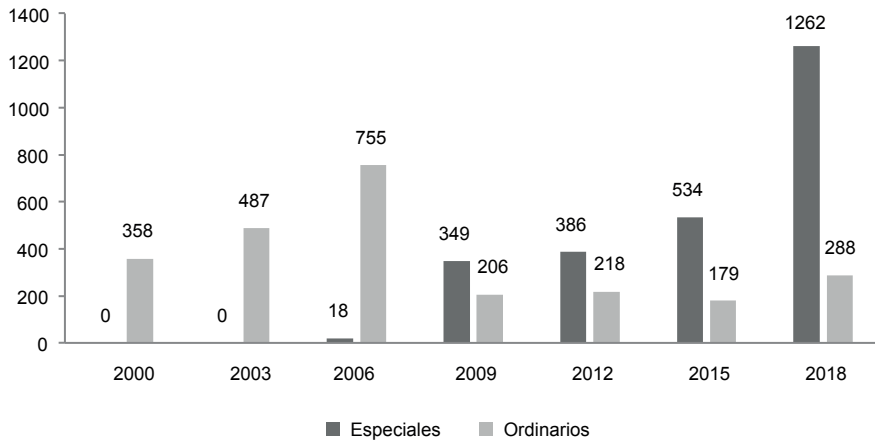
Elección	Especial	Ordinario	Total
2009	349	206	555
2012	386	218	604
2015	534	179	713
2018	1262	288	695
Total	2531	891	2,567

Fuente: Elaboración propia con información del IFE/INE y la SRE.

Derivado de la tabla anterior, y como se advierte en la gráfica 1, la probabilidad de que los quejosos presenten un PES es de 65.29%, mayor a la de que interpongan un POS (34.70%). Es claro que durante los procesos electorales el PES es la vía más usada, sin embargo, el POS sigue teniendo un uso destacado.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

Gráfica 1. Resolución de procedimientos sancionadores durante procesos electorales federales, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con información del INE (INE 2015; INE 2016a; INE 2016b).

De 2007 a 2018 se presentaron mil setecientos trece procedimientos ordinarios sancionadores; la mayoría se resolvió el mismo año de su presentación (recuérdese que los plazos de resolución son mayores que en el PES, como se advierte de la tabla 4).

Tabla 4. Procedimientos ordinarios sancionadores resueltos de 2007 a 2018

Año de presentación	Quejas presentadas	POS resueltos	Quejas pendientes por resolver
2007	46	45	1
2008	277	258	19
2009	206	204	2
2010	56	49	7
2011	74	53	21
2012	218	216	2
2013	114	113	1
2014	107	103	4
2015	179	136	43
2016	68	67	1
2017	78	52	26
2018	290	108	157

Fuente: Elaboración propia, con información del INE (IFE 2010; INE 2016a; INE 2019).

En la tabla 5 se señala el sentido de las resoluciones de los POS presentados y juzgados desde 2007 hasta 2018; un alto porcentaje fue declarado fundado, indicativo de que sí ha habido irregularidades sancionables.

Tabla 5. Sentido de la resolución de los POS, 2007-2018

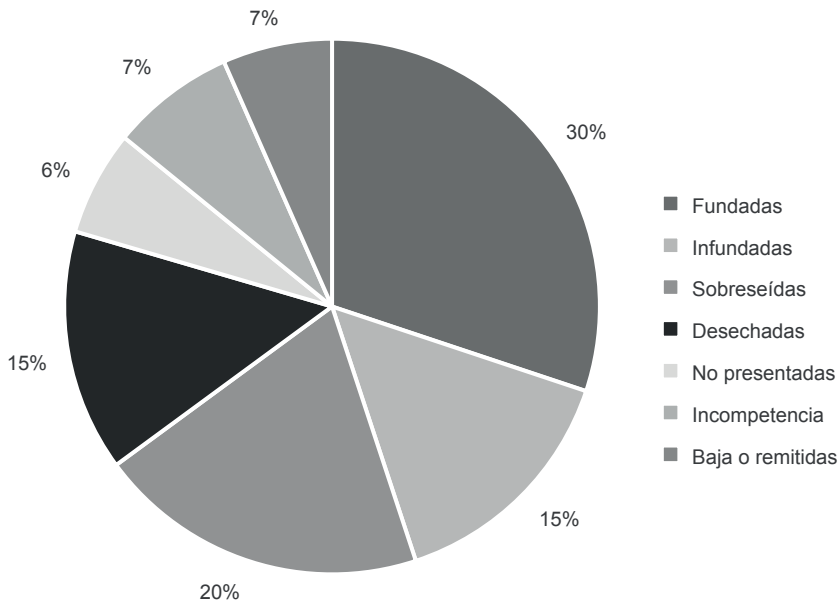
Año	Fundadas	Infundadas	Sobreseídas	Desechadas	No presentadas	Incompetencia	Baja o remitidas	Total
2007	30	5	9	1	0	0	0	45
2008	21	17	183	29	8	0	0	258
2009	25	36	34	72	37	0	0	204
2010	12	9	5	7	1	15	0	49
2011	29	2	7	8	2	5	0	53
2012	42	54	11	46	27	28	8	216
2013	58	5	10	22	1	17	-	113
2014	25	21	15	7	3	34	2	107
2015	54	27	11	14	7	4	62	179
2016	37	12	1	4	2	3	8	67
2017	33	7	1	2	0	2	7	52
2018	71	20	3	0	4	1	9	108
Total	437	215	290	212	92	109	96	1,451

Fuente: Elaboración propia con información del INE (IFE 2010; INE 2015; INE 2016a; INE 2016b; INE 2018).

Como se advierte en la gráfica 2, 30% de los POS resueltos se declararon fundados, es decir, se estimó que sí hubo alguna irregularidad sancionable.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

Gráfica 2. Sentido de las resoluciones de los POS, 2009-2016



Fuente: Elaboración propia, información obtenida del INE (*ídem.*).

De 2009 a 2018 se presentaron 2.950 PES; los años electorales fueron sin duda aquéllos en los que se registraron más casos. En la tabla 6 se advierte que no siempre todos los PES que se presentan en un año se resuelven en el mismo, lo que puede implicar que el procedimiento especial no en todos los casos es expedito, como originalmente se concibió.

Tabla 6. Procedimientos especiales sancionadores resueltos de 2009 a 2018

Año de presentación	Quejas presentadas	PES resueltos	Quejas pendientes por resolver
2009**	349	346	3
2010**	127	105	22
2011**	161	160	1
2012**	386	372	14
2013**	68	68	-
2014**	47	42	5
2015***	534	532	2
2016***	244	244	0
2017***	168	168	0
2018***	866	866	0

Fuente: Elaboración propia con información del INE y de la Sala Especializada del TEPJF (IFE 2010; IFE 2011; INE 2015; INE 2016a; INE 2016b; TEPJF 2017; TEPJF 2018).

**Procedimientos que le correspondía resolver al Consejo General antes de la reforma de 2014.

*** Procedimientos especiales remitidos y resueltos por la Sala Regional Especializada, al 31 de octubre de 2018.

Dado que a partir de la reforma electoral de 2014 los procedimientos especiales sancionadores los resuelve la Sala Regional Especializada del TEPJF, para saber el sentido de las resoluciones es necesario dividir aquellos que fueron todavía resueltos por el Consejo General y los que fueron resueltos en sede jurisdiccional en el periodo que va de 2014 a 2016.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

Tabla 7. Sentido de las resoluciones del Consejo General del INE en los PES presentados de 2011 a 2014

Año	Fundados	Infundados	Desechados	Otros	Total
2011	64	78	13	5	160
2012	79	196	63	34	372
2013	20	31	11	6	68
2014*	14	21	8	3	46

Fuente: Elaboración propia, con información del INE y TEPJF (INE 2014; INE 2015; INE 2016a; TEPJF 2015).

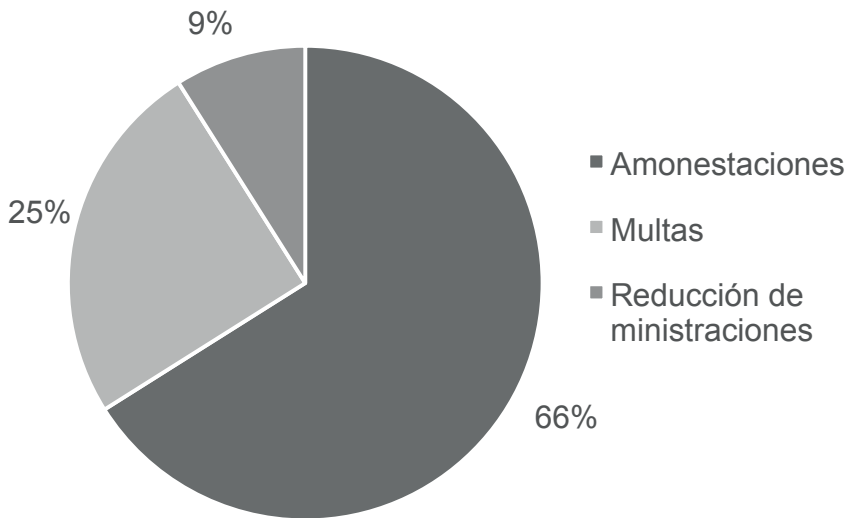
* Después de la reforma electoral, a partir de octubre de 2014.

** Fueron interpuestos ante el INE 95 procedimientos, de los cuales 42 fueron remitidos a la Sala Regional Especializada.

Fuente: Elaboración propia, con información del INE.

A partir del inicio de funciones de la Sala Regional Especializada (SER), 10 de octubre de 2014 y al 31 de octubre de 2018, recibió 2,998 denuncias competencia de dicha Sala; de ellas, 1,081 se declararon fundadas, y en consecuencia se sancionó a los sujetos denunciados. Las sanciones económicas impuestas fueron multas y reducción de las ministraciones de financiamiento público que reciben los partidos políticos, las cuales ascendieron a \$297,237,704.11

Gráfica 3. Resolución PES 2014-2018



Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del Informe de Labores 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017 de la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Cabe señalar que la obtención de las estadísticas sobre los procedimientos sancionadores, tanto el especial como el ordinario, es compleja, pues a pesar de que tanto el INE como la SRE emiten sus propios documentos con estadística sobre las quejas que se presentan y los asuntos que se resuelven, no existe un sistema de seguimiento a las estadísticas, e incluso en ocasiones difieren entre las del INE y las de la SRE.

Principales líneas jurisprudenciales del TEPJF sobre los procedimientos sancionadores

El procedimiento especial sancionador nació en sede jurisdiccional en 2006; más adelante, el Congreso de la Unión modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para incluirlo legalmente. El papel del Tribunal Electoral en la confección del PES ha sido fundamental hasta la fecha, pues mediante diversos criterios jurisprudenciales ha ido definiendo la manera en que se debe desahogar

y cuáles son sus alcances. A continuación, se presenta un intento por sistematizar algunos de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral a efecto de desahogar y resolver los procedimientos sancionadores:

- i. Investigación.* Previo a emplazar a las partes, la autoridad electoral debe efectuar las diligencias de investigación para poder contar con los elementos necesarios para determinar si la conducta que se denuncia constituye una falta a la normatividad electoral o no (Jurisprudencia 20/2008 “Procedimiento Sancionador Ordinario. Requisitos para su inicio y emplazamiento tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público”). Inclusive en caso de que la denuncia se presente sin haber aportado los indicios necesarios para determinar su admisión o desechamiento, la autoridad puede tomar las medidas pertinentes a efecto de llevar a cabo una investigación preliminar y contar con elementos suficientes para pronunciarse al respecto, en cuyo caso el plazo para admitir la queja se computa a partir de que cuente con los elementos necesarios para admitir el procedimiento (Tesis XVI/2015 “Procedimiento Ordinario Sancionador. Plazo excepcional para admitir la queja ante la falta de indicios necesarios para proveer al respecto”).
- ii. Emplazamiento.* La autoridad electoral debe emplazar a todo aquel sujeto que haya participado presuntamente en los hechos denunciados y no sólo aquéllos que se señalan de manera expresa en la denuncia (Jurisprudencia 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”). En el caso en que se denuncie a servidores públicos, éstos también deben de ser emplazados, ello independientemente de si están facultados para comparecer personalmente o no (Jurisprudencia 36/2013 “Procedimiento Especial Sancionador. El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral debe emplazar a todo servidor público denunciado”). Una vez emplazadas las partes involucradas, se debe computar el plazo para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos (Jurisprudencia 27/2009 “Audiencia de pruebas y alegatos en el Procedimiento Especial Sancionador. El plazo para celebrarla se debe computar a partir del emplazamiento”).

- iii. *Audiencia y alegatos.* Los alegatos que formulen las partes al momento de la audiencia respectiva deben ser considerados por la autoridad que resuelve (Jurisprudencia 29/2012 “Alegatos. La autoridad administrativa electoral debe tomarlos en consideración al resolver el Procedimiento Especial Sancionador”).
- iv. *Imposición de sanciones.* En el caso de la imposición de sanciones, la autoridad que resuelve debe valorar las condiciones y circunstancias en que se dieron las infracciones y, en su caso, la capacidad económica del sujeto infractor, a efecto de determinar una sanción adecuada (Jurisprudencia 29/2009 “Procedimiento Especial Sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado”).
- v. *Caducidad.* El plazo de la potestad sancionadora en el procedimiento especial sancionador es de un año a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio de manera oficiosa (Jurisprudencia 8/2013 “Caducidad. Opera en el Procedimiento Especial Sancionador”). La caducidad se debe analizar de oficio (Tesis XXIV/2013 “Caducidad en el Procedimiento Especial Sancionador. Debe analizarse de oficio”). El plazo de caducidad puede suspenderse a partir del momento en que se presente algún medio de impugnación en contra de la resolución correspondiente y hasta que se notifique la sentencia que resuelve el recurso interpuesto (Jurisprudencia 14/2013 “Caducidad. Suspensión del plazo en el Procedimiento Especial Sancionador”); también se puede ampliar si la autoridad acredita alguna causa justificada, razonable y objetiva que amerite una dilación mayor para la resolución del procedimiento sancionador (Jurisprudencia 11/2013 “Caducidad. Excepción al plazo en el Procedimiento Especial Sancionador”).
- vi. *Competencias.* Los procedimientos sancionadores pueden ser competencia tanto de las autoridades electorales locales como de las nacionales; para ello el TEPJF ha señalado que se debe atender tanto la vinculación de la irregularidad denunciada con un proceso electoral, como el ámbito territorial en el que ésta ocurrió (Jurisprudencia 25/2015 “Competencia. Sistema de distribución para conocer, sustanciar y resolver procedimientos sancionadores”). De manera que se debe atender a lo siguiente:

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

- Si la irregularidad se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local.
- Si impacta sólo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales.
- Si está acotada al territorio de una entidad federativa.
- Si no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del TEPJF.

En cuanto a la propaganda electoral que se difunde en radio y televisión, la vía para analizar cualquier queja o denuncia es mediante el procedimiento especial sancionador (Jurisprudencia 10/2008 “Procedimiento Especial Sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión”). Para ello, las autoridades locales son competentes únicamente cuando se denuncie el contenido de las mismas, mientras que el INE y la Sala Regional Especializada tienen competencia para conocer del resto de las posibles infracciones que se denuncien por difusión de propaganda en radio y televisión, sin importar si se trata de procesos electorales locales o federales (Jurisprudencia 25/2010 “Propaganda electoral en radio y televisión. Competencia de las autoridades electorales para conocer de los procedimientos sancionadores respectivos”).

vii. Legitimación. Cualquier sujeto se encuentra legitimado para iniciar un procedimiento especial sancionador, salvo en los casos de propaganda que denigre o calumnie, en los cuales sólo la parte agraviada podrá hacerlo (Jurisprudencia 36/2010 “Procedimiento Administrativo Especial Sancionador. Sujetos legitimados para presentar la queja o denuncia”), aunque los partidos políticos sí pueden denunciar propaganda denigratoria de las instituciones (Jurisprudencia 22/2011 “Procedimiento Especial Sancionador. Los partidos políticos tienen legitimación para denunciar propaganda que denigre a las instituciones”).

Casos relevantes

Desde 2007, la Constitución Política establece cuatro normas importantes para la propaganda política-electoral:

1. La propaganda de los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión debe hacerse conforme al tiempo que el INE les asigne y durante determinados periodos.
2. La propaganda electoral se debe efectuar solamente durante el periodo de *campañas electorales*, de manera que todos los partidos y todos los candidatos “arranquen” al mismo tiempo.
3. Se prohíbe a los servidores públicos influir en los resultados electorales mediante propaganda que difunda su imagen y logros; en consecuencia, la propaganda gubernamental debe tener sólo contenidos y fines institucionales.
4. La obligación de suspender la propaganda gubernamental el tiempo que duran las campañas y hasta el día de la jornada electoral.

A los servidores públicos les está permitido incluir la imagen y hacer referencia a logros o cumplimiento de metas cuando la propaganda forme parte del informe de labores, siempre que la difusión no se realice en el periodo de campañas electorales, se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Estas cuatro medidas promueven un nuevo modelo de comunicación en materia electoral que busca proteger las condiciones de equidad en la competencia; así, serán los partidos, sus candidatos, sus propuestas y sus ideas quienes protagonicen los comicios y definan los resultados. Dicho lo cual, destacan algunos casos relacionados con el modelo de comunicación política implementado a partir de la reforma de 2007, y que definen sus alcances mediante los procedimientos sancionadores.

Informe de labores

Un tema controvertido ligado al PES es la difusión de los informes de labores tanto de servidores públicos como de legisladores. Un caso destacado ha sido el de los legisladores del PVEM, que ilustra de manera clara cómo ha evolucionado el criterio a efecto de establecer reglas claras sobre la difusión de informes de labores.

En 2009 se aplicaron por primera vez las nuevas reglas para la renovación de la Cámara de Diputados. Las campañas electorales se llevaron a cabo de abril a junio y la jornada electoral se celebró el domingo 5 de julio. Durante los días 18, 19 y 20 de marzo de 2009 —durante el periodo llamado de “intercampañas”, cuando estaba prohibido emitir propaganda electoral—, el grupo parlamentario del PVEM realizó una intensa campaña en radio y televisión publicitando “informes de labores” de sus legisladores. El contenido de la publicidad coincidía con la propaganda del PVEM. Se empleaba el logotipo del partido y el tamaño era, por mucho, más grande que el del emblema de la legislatura de la que formaban parte los legisladores.

El entonces IFE detectó los promocionales e inició un procedimiento especial sancionador en contra del PVEM y los seis diputados federales pertenecientes al grupo parlamentario de dicho partido en la Cámara de Diputados. En marzo, el Instituto concluyó que los *informes* eran propaganda electoral que beneficiaba al partido, por lo que impuso al PVEM una sanción de \$9,489,641.99 por considerar que tuvo responsabilidad indirecta y que no hizo nada para impedir la difusión (CG104/2009). Legisladores y dirigentes del partido acudieron al TEPJF para combatir la resolución. En mayo de 2009, el Tribunal revocó la resolución del Consejo General al considerar que no se trataba de propaganda electoral (SUP-RAP-75/2009). Del 20 al 28 de junio de 2009 —pocos días antes de la elección— de nueva cuenta el grupo parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados publicó dieciséis desplegados en los periódicos *Reforma* y *Excelsior*. En ellos aludía a sus propuestas “Pena de muerte”, “Vale por medicinas IMSS”, “Bono educativo inglés y computación” acompañados, entre otros elementos, del logotipo del PVEM.

El PAN se quejó por difusión de propaganda gubernamental y electoral en periodo prohibido y la violación al principio de imparcialidad

en el uso de los recursos públicos. El IFE coincidió con lo planteado en la queja; además, estimó que dicha propaganda en realidad tenía como finalidad posicionar al PVEM en las elecciones del 5 de julio, dada la coincidencia entre dicha propaganda y la utilizada en la campaña del PVEM y el tiempo de su publicación. Asimismo, el IFE estimó que se violó la imparcialidad y equidad en la contienda, porque dichos desplegados fueron pagados con recursos públicos. En consecuencia, el Consejo General determinó que el PVEM era responsable y debía ser sancionado por las irregularidades de su grupo parlamentario, por lo que fijó una sanción de \$2,500,000.00. El PVEM acudió al TEPJF, que el 2 de septiembre revocó la decisión del IFE a fin de que se volviera a individualizar (disminuyera) la sanción (SUP-RAP-225/2009). Esta última quedó en \$1,000,000.00.

Ambas autoridades dejan ver en sus decisiones que “la propaganda del grupo parlamentario y la propaganda utilizada por el partido político en la campaña electoral son similares en sus frases y contenido, incluso se hace uso de la leyenda “POR UN MÉXICO VERDE”, lo que denota la intención de influir en las preferencias electorales”.

Años más tarde, en el proceso electoral federal 2014-2015, ya con el nuevo esquema para resolver los procedimientos especiales sancionadores, los legisladores del PVEM en el Congreso de la Unión llevaron a cabo sus informes de labores, de septiembre a diciembre de 2014, tiempo en el que se difundieron diversos promocionales bajo el eslogan “El Verde sí cumple”. La difusión se hizo —sobre todo, aunque no exclusivamente— en televisión y pantallas de cine. En la primera, a diferencia de lo que pasó en marzo de 2009, los “informes de labores” se presentaron uno a uno, de manera escalonada, durante setenta y dos días, como se muestra en la tabla 8.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

**Tabla 8. Difusión de promocionales
de legisladores del PVEM,
septiembre-diciembre 2014**

Legislador	Fechas de difusión de promocionales			
	SEPT	OCT	NOV	DIC
Carlos Alberto Puente Salas Senador	18 al 29			
Enrique Aubry de Castro Palomino Diputado		3 al 14		
Ana Lilia Garza Cadena Diputada		17 al 29		
María Elena Barrera Tapia Senadora		30 1 a 11		
Pablo Escudero Morales Senador			13 al 25	
Rubén Acosta Montoya Diputado de R.P.			27 al 30	1 al 9

Fuente: SUP-REP-120/2015.

Al resolver el primer procedimiento especial sancionador, la Sala Especializada del TEPJF consideró que los legisladores incumplieron el principio de equidad al pretender posicionar al PVEM de frente al proceso electoral en curso y atribuyeron una responsabilidad indirecta al partido, por lo que se le amonestó públicamente (SRE-PSC-5/2014). Más adelante, la Sala Superior, al resolver el SUP-REP-3/2015, consideró que la responsabilidad del PVEM era directa, por lo que ordenó a la Sala Especializada volver a individualizar la sanción. Lo relevante del precedente es que se establecieron los criterios a observarse para difundir informes de labores, a saber:

1. Ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, es decir, que refiera las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública durante el periodo que se reporta, de acuerdo con las atribuciones conferidas norma-

tivamente, mediante medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía (Tesis LXXVI/2015 “Informes de gestión legislativa. Su contenido debe estar relacionado con la materialización del actuar público”).

2. Se debe realizar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo referente a aquél en que se ha de rendir el informe de labores.
3. El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa, por lo que de ningún modo su rendición puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.
4. Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; esto es, respecto al lugar en que irradia su función y actividades desplegadas con base en las atribuciones que tiene conferidas, de manera que las acciones atinentes a la gestión pública que se despliegan en ejercicio del desempeño gubernamental del funcionario verdaderamente impacten en el ámbito territorial que abarca la difusión de la propaganda tocante a la rendición de cuentas.
5. La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley. La esencia del informe de gestión es un acto de comunicación con la ciudadanía; los mensajes que se difundan deben tener el propósito de comunicar a la sociedad la auténtica, genuina y veraz actividad de la función pública de la que se rinde cuentas, esto es, las acciones, actividades realmente desplegadas en el propio año y con los datos o elementos vinculados al cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, como consecuencia de las atribuciones conferidas en los ordenamientos aplicables.
6. La periodicidad de la difusión del informe no puede traducirse en el pretexto para enaltecer la figura o imagen del servidor público, dado que lo relevante en el ámbito de este acto gubernamental es informar de aquellos aspectos y actividades que guarden vinculación directa e inmediata con la gestión pública del periodo correspondiente.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

7. La figura y la voz del funcionario público deben ocupar un plano secundario, de frente a la relevancia que corresponde a la información propia de la rendición de cuentas que debe comunicarse en forma genuina, auténtica y veraz a la sociedad.
8. De ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; tampoco han de constituir una vía para destacar la persona del servidor público; ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos.
9. En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda e, inclusive, el día de la jornada electoral.

Por último, el 25 de marzo de 2015 (SUP-REP-120/2015), al resolver las inconformidades contra la sanción de suspensión de la publicidad en televisión abierta por siete días, la Sala Superior resolvió el SUP-REP-120/2015, determinando que la sanción aplicable sería de \$76,160,361.80. El monto equivale al costo que pagó el grupo parlamentario del PVEM por la campaña publicitaria declarada ilegal.

Participación en actos proselitistas

Las reglas descritas sobre propaganda electoral, propaganda gubernamental, imparcialidad en el uso de recursos públicos y difusión de la imagen de los servidores públicos con fines electorales han generado diversos casos en los que se denuncia la participación de los servidores públicos en actos proselitistas, lo que ha obligado al Tribunal Electoral a determinar los criterios bajo los que los servidores públicos pueden participar en ese tipo de eventos.

Para las elecciones federales de 2009, el Consejo General del entonces IFE, ante la falta de regulación de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, emitió un acuerdo en el que se establecieron criterios para regular la actuación de los servidores públicos durante el proceso electoral.⁴ Uno de ellos señalaba: “el presidente de la

4 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo

República, los gobernadores de los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales y los jefes delegacionales del Distrito Federal deberán abstenerse en días hábiles de asistir a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos”. Varios partidos impugnaron el acuerdo, con la intención de que la prohibición a los servidores públicos de asistir a actos proselitistas se extendiera a días inhábiles; de lo contrario, se podría afectar la equidad de la contienda (SUP-RAP-14/2009 y acumulados).

En ese contexto, se dieron casos como el de Fausto Vallejo Figueroa, quien en 2009 era presidente municipal de Morelia, Michoacán, y acudió al cierre de campaña de dos candidatos a diputados federales postulados por el PRI, participando activamente durante el acto de cierre de campaña. El PAN denunció la presencia de Vallejo Figueroa, un servidor público, durante un acto proselitista. Al resolver el PES, el Consejo General declaró infundada la denuncia, para después, en acatamiento a una sentencia de la Sala Superior, emitir una nueva determinación en la que la declaraba fundada.

En la sentencia que revocó el acuerdo original del IFE —SUP-RAP-75/2010— la Sala Superior determinó que, atendiendo a los derechos de asociación, reunión y libertad de expresión de los individuos, así como a que muchos servidores públicos que acceden a un cargo de elección popular tienen una filiación partidista, es posible que en días y horas no hábiles asistan a actos de carácter proselitista, siempre y cuando no usen recursos públicos (Jurisprudencia 14/2012 “Actos de proselitismo político. La sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a tales actos no está restringida en la ley”).

A pesar de que la Sala Superior definió por la vía jurisprudencial el criterio sobre la participación de servidores públicos en actos proselitistas, surgieron nuevas denuncias sobre los alcances en el uso de recursos públicos; por ejemplo, ¿emplear el coche que proporciona la dependencia de gobierno se debe considerar como uso de recursos públicos?, ¿es válido asistir a un acto proselitista durante días y horas hábiles, previa solicitud de una licencia sin goce de sueldo?

347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

En 2012, el PAN denunció al gobernador de Veracruz y a otros servidores públicos estatales, por haber asistido a un acto proselitista del entonces candidato a la presidencia, Enrique Peña Nieto, en día y hora hábiles. En un primer momento, el Consejo General resolvió el PES declarando infundada la queja, en virtud de que no se habían usado recursos públicos, ya que los funcionarios que asistieron habían solicitado licencia sin goce de sueldo. Sin embargo, al resolver el SUP-RAP-52/2014, la Sala Superior consideró que los servidores públicos denunciados asistieron a un acto proselitista en día y hora hábiles, lo que constituye una conducta injustificada contraria al principio de imparcialidad, equiparable a un uso indebido de recursos públicos, sin que pudiera justificar su presencia la solicitud de licencia sin goce de sueldo, ya que la determinación de qué días son hábiles y no hábiles está prevista en la legislación y la reglamentación correspondiente, por lo que no depende de la voluntad de los propios funcionarios.

En ese sentido, la Sala Superior ha determinado que los servidores públicos se encuentran obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, y sólo podrán apartarse de ellas para asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como no hábiles y en los que les corresponda como días de descanso (Tesis L/2015 “Actos proselitistas. Los servidores públicos deben abstenerse de acudir a ellos en días hábiles”).

Libertad de expresión

La reforma electoral de 2007 prohibió contratar y adquirir publicidad electoral en radio y televisión. Se confirió al entonces IFE la facultad exclusiva de administrar los tiempos que corresponden a los partidos políticos en dichos medios, además de prohibir la denigración y calumnia dentro de la propaganda electoral, así como la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas.

Este nuevo modelo de comunicación política ha generado un importante número de PES. Tanto el IFE, y su sucesor, como el Tribunal Electoral, han ido definiendo los alcances de la propaganda electoral a efecto de atender las reglas del nuevo modelo de comunicación políti-

ca y, al mismo tiempo, privilegiar la libertad de expresión en las campañas electorales.

En 2009, el PRI denunció al PAN por usar programas sociales en su propaganda política, pues el entonces partido en el gobierno incluyó en sus *spots* frases como “Acción es: no doblegarse ante el crimen organizado; acción es: apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular; acción es: apoyar a mamás trabajadoras con guarderías y estancias infantiles; acción es: firmeza para combatir la inseguridad”. También se aludía a programas de gobierno implementados por la administración federal. En la denuncia, se alegaba que el PAN no podía hacer referencia a los programas de gobierno en su publicidad electoral, pues implicaba un uso indebido de los programas sociales, además de constituir actos anticipados de campaña. Al resolver el procedimiento sancionador, el Consejo General determinó que no había transgresión alguna a la normatividad. Por su parte, la Sala Superior sostuvo que los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de programas sociales como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos, siempre y cuando los programas a los que se aluda resulten del ejercicio de las políticas públicas; de esta manera puede darse un contraste con los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político (Jurisprudencia 2/2009 “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos no transgrede la normativa electoral”).

Fortalezas y debilidades de los procedimientos sancionadores

Los procedimientos sancionadores son en esencia pequeños juicios, el especial de carácter sumario y el ordinario más de tipo ejecutivo, pues su objetivo es determinar si un hecho o acción específica es contraria a la legislación electoral y, por tanto, amerita una sanción. Entendiendo eso, la complejidad de los procedimientos sancionadores es que, por una parte, los tramita una autoridad de naturaleza administrativa y los resuelve una de naturaleza jurisdiccional; cada una tiene, desde luego,

diferentes enfoques y perspectivas en la manera en que se debe interpretar y aplicar la ley.

Es probable que la tramitación y, sobre todo, la resolución de los procedimientos sancionadores (en particular los especiales) no han resultado como se concibieron en el SUP-RAP-17/2006, pues los procedimientos sancionadores todavía presentan ciertos retos para poder llegar a ser la herramienta efectiva mediante la cual se evite que las irregularidades trasciendan y se previene que se generen nuevas violaciones a la legislación electoral. Sobre ello, cinco consideraciones:

1. El uso abusivo de los procedimientos sancionadores. Los partidos han extendido la contienda electoral al terreno de los procedimientos sancionadores, en ocasiones abusando del recurso al denunciar todo tipo de conductas, incluso algunas que ni siquiera se encuentran previstas en la legislación, como la aparición de menores de edad en la propaganda o la ausencia de uso de lenguaje incluyente en los promocionales de las autoridades electorales, entre otros. La propia Sala Superior determinó que todas las irregularidades ocurridas durante el desarrollo de los procesos electorales deben desahogarse mediante el PES (SUP-RAP-217/2015). Todo ello ha servido para que partidos políticos y candidatos aprovechen el espacio para hacer publicidad electoral o para generar notas en los medios de comunicación (sin importar el fondo y los elementos de las quejas). La admisibilidad del procedimiento debe ser estricta a efecto de conocer únicamente de reales y auténticas violaciones a la legislación electoral.
2. El cálculo de las medidas cautelares. A pesar de que el PES contempla medidas cautelares para evitar que la posible irregularidad trascienda y cause un daño irreparable dentro del proceso electoral, parece que esto no se ha logrado, pues en la práctica los partidos calculan el tiempo que se pueden tardar sus contrarios en solicitar las medidas cautelares y que la propia autoridad electoral las adopte de manera que ordene el retiro o suspensión de la difusión de la propaganda que resulte ilegal, durante el cual lograrán el objetivo de impactar mediante una conducta ilícita en el electorado, es decir: calculan el efecto que tendrá la publicidad contraria a la ley en el electorado, el tiempo que tardará la autoridad

en ordenar su retiro o suspensión y la posible sanción que les impongan; en función de todo eso ejecutan su estrategia de comunicación. Otro efecto que parece ser una debilidad de las medidas cautelares es que, al ser revisables, muchas veces se generan criterios contradictorios sobre si adoptarlas o no, sobre el fallo que se emita y sobre la resolución final, especialmente considerando que son tres autoridades distintas las que resuelven en cada caso, pues las medidas cautelares las determina la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, la impugnación que se presente en contra de la determinación que adopten las resuelve la Sala Superior del TEPJF y el procedimiento especial sancionador lo resuelve la Sala Especializada del TEPJF.

3. La resolución de los procedimientos no ha sido expedita. Tanto en el SUP-RAP-17/2006, como en el Cofipe (abrogado por la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) se estableció un procedimiento cuya tramitación debía verificarse en alrededor de cinco días (contando todas sus etapas, desde el emplazamiento a las partes hasta la resolución de la queja). La tramitación de casos y el TEPJF fueron advirtiendo sobre la necesidad de realizar diligencias y actuaciones adicionales —no preestablecidas en la legislación—, de manera que los plazos reales se ampliaron —a veces considerablemente—. A ese tiempo debe sumarse el generado por las frecuentes e ilimitadas devoluciones por parte del TEPJF (la legislación no establecía un límite) quien revisa en segunda instancia, las impugnaciones en contra de los fallos de este tipo de procedimientos. Todo esto ha generado que el instrumento pierda su esencia de brevedad.
4. Formalismos ajenos a la función administrativa electoral. Los procedimientos sancionadores son de carácter administrativo, es decir, su sustanciación y resolución se realiza por una autoridad no jurisdiccional. La evolución de este mecanismo de sanción ha generado que su resolución se haga por un órgano jurisdiccional especializado; sin embargo, los criterios del Tribunal, en un afán por garantizar los derechos procedimentales de las partes, han provocado que los procedimientos se rijan por reglas estrictas y diversos formalismos ajenos a la esencia que se buscaba con los procedimientos sancionadores, lo cual ha tenido como efecto secunda-

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

rio que los tiempos legalmente previstos para tramitar, desahogar y resolver los procedimientos especiales sancionadores no siempre se cumplan.

5. La creación jurisprudencial de supuestos de sanción no previstos en la legislación electoral, como son las limitantes a la participación de menores de edad en la propaganda electoral (Jurisprudencia 5/2017 “Propaganda política y electoral. requisitos mínimos que deben cumplirse cuando se difundan imágenes de niños, niñas y adolescente”, y Jurisprudencia 20/2019 “Propaganda política y electoral. cuando aparezcan menores sin el consentimiento de quien ejerza la patria potestad o tutela, se debe hacer irreconocible su imagen”) o el supuesto de sobreexposición el cual, en concepto del TEPJF, vulnera el modelo de comunicación política (Jurisprudencia 6/2019 de rubro “Uso indebido de pautas. elementos para identificar la posible sobreexposición de dirigentes, simpatizantes, militantes o voceros de partidos políticos en radio y televisión”). Este tipo de ilícitos atípicos que se han creado jurisprudencialmente han contribuido a volver mucho más complejo el PES de como originalmente se concibió.

Los procedimientos sancionadores deben regresar a su esencia: ser mecanismos breves y efectivos para que cualquier persona pueda denunciar verdaderas irregularidades acaecidas durante los procesos electorales, que constituyan una clara violación a la legislación electoral, de manera que se ponga en riesgo alguno de los principios de la contienda —como certeza, equidad, libertad o secrecía del voto— y que requieran forzosamente la intervención de la autoridad electoral, evitando el abuso en la presentación de quejas y denuncias que únicamente busquen un impacto mediático.

Procedimientos sancionadores en el ámbito local

En el ámbito local también se conocen y resuelven procedimientos sancionadores. Las legislaciones estatales contemplan procedimientos ordinarios y especiales. En todos los casos, los procedimientos ordinarios son sustanciados y resueltos por el Ople, salvo en Nuevo León, donde el tribunal local se encarga de resolverlo. En el caso

de los PES, veinticuatro entidades federativas siguen el modelo nacional, en el que la autoridad administrativa electoral recibe la queja o denuncia, emplaza a las partes, lleva a cabo la investigación, realiza la audiencia y el órgano jurisdiccional local emite la resolución que corresponda. Sólo en ocho entidades la autoridad administrativa es la que lleva a cabo la sustanciación y resolución del procedimiento especial, como se advierte en la tabla 10. Destaca el caso de Campeche, cuya ley electoral señala de manera extraña a la Sala Regional Especializada del TEPJF como el órgano competente para resolver los procedimientos especiales sancionadores; sin embargo, esta Sala interpretó que, atendiendo a la distribución de competencias en la materia, es el tribunal electoral local el que debe resolverlos (SRE-JE-1/2015, SRE-JE-2/2015 y SRE-AG-9/2015).

Tabla 9. Resolución de los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito local

Núm.	Entidad	Sustanciación e investigación	Resolución y sanción
1	Aguascalientes	Ople	Tribunal local
2	Baja California	Ople	Tribunal local
3	Baja California Sur	Ople	Tribunal local
4	Campeche	Ople	Tribunal local
5	Chihuahua	Ople	Tribunal local
6	Ciudad de México	Ople	Tribunal local
7	Chiapas	Ople	Ople
8	Coahuila	Ople	Ople
9	Colima	Ople	Tribunal local
10	Durango	Ople	Ople
11	Estado de México	Ople	Tribunal local
12	Guanajuato	Ople	Tribunal local
13	Guerrero	Ople	Tribunal local
14	Hidalgo	Ople	Tribunal local
15	Jalisco	Ople	Tribunal local
16	Michoacán	Ople	Tribunal local
17	Morelos	Ople	Tribunal local

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

Continuación

Núm.	Entidad	Sustanciación e investigación	Resolución y sanción
18	Nayarit	Ople	Tribunal local
19	Nuevo León	Ople	Tribunal local
20	Oaxaca	Ople	Ople
21	Puebla	Ople	Tribunal local
22	Querétaro	Ople	Ople
23	Quintana Roo	Ople	Tribunal local
24	San Luis Potosí	Ople	Tribunal local
25	Sinaloa	Ople	Tribunal local
26	Sonora	Ople	Ople
27	Tabasco	Ople	Ople
28	Tamaulipas	Ople	Ople
29	Tlaxcala	Ople	Tribunal local
30	Veracruz	Ople	Tribunal local
31	Yucatán	Ople	Tribunal local
32	Zacatecas	Ople	Tribunal local

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de las legislaciones de las diferentes entidades federativas.⁵

Nota. Aquellas filas más oscuras son los Estados en donde los Institutos Estatales Electorales se encargan de sustanciar y resolver los PES. En Campeche el Ople se encarga de sustanciar, pero el PES se turna a la Sala Especializada del TEPJF.

⁵ A continuación, los fundamentos legales (todos los números enlistados son artículos del ordenamiento correspondiente). Aguascalientes: 258 y 266 (POS), 268 y 274 (PES), del Código Electoral del Estado; Baja California: 365, 368 y 371 (POS), 372 y 380 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Baja California Sur: 279 y 289 (POS), 290 y 293 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Campeche: 603 y 609 (POS), 610 y 611 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado; Chiapas: 355, 363 (POS), 364 y 368 (PES), del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado; Chihuahua: 280, 285 (POS), 286 y 291 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Ciudad de México: 373 y 374 (POS-PES), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales; Coahuila: 243 del Código Electoral del Estado; Colima: 309 (POS), 319 y 324 (PES), Código Electoral del Estado; Durango: 380, 384 (POS), 386 y 388 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado; Estado de México: 464, 469 (POS), 470 y 475 (PES), de la Ley de Instituciones y procedimientos electorales; Guanajuato: 361, 368 (POS), 370 y 379 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; Guerrero: 405, 437 (POS), 443 (PES), de la Ley de instituciones y procedimientos electorales del Estado; Hidalgo: 335 (POS), 341 (PES), del Código Electoral del Estado; Jalisco: 470 (POS), 471 y 474 (PES), del Código Electoral y de Participación Ciudadana; Michoacán: 251 (POS), 261 y 263 (PES), del Código Electoral del Estado; Morelos: 381 y 137, del Código

Conclusión

Los procedimientos sancionadores tienen por objetivo detener las conductas contrarias a la legislación electoral y sancionar a los sujetos responsables. Estos procedimientos pueden ser ordinarios o especiales; la diferencia consiste en el tipo de conductas que se denuncian mediante cada uno y en el tiempo que toma resolverlos.

El procedimiento especial sancionador funciona por regla general dentro de los procesos electorales para conocer asuntos vinculados con propaganda electoral en radio y televisión, promoción personalizada de servidores públicos, propaganda electoral de partidos políticos o actos anticipados de campaña o precampaña. Por el tipo de conductas se trata de un procedimiento sumamente expedito (cinco días), diseñado con el fin de salvaguardar la equidad de la contienda. En el procedimiento ordinario sancionador se conocen conductas que no trascienden en los procesos electorales, pues su tramitación y resolución puede tomar entre sesenta y ciento veinte días, aproximadamente, lo que le resta efectividad en un proceso electoral cuyas campañas duran entre treinta y noventa días.

Considerando la naturaleza de cada uno de los procedimientos analizados es posible advertir lo siguiente:

de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado; Nayarit: 216 de la Ley Electoral del Estado, 369 (POS), 375 (PES), de Ley de instituciones y procedimientos electorales del Estado; Oaxaca: 297 (POS), 302 (PES), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electoral para el Estado (ver Acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, publicada el 27 de noviembre de 2015); Puebla: 407 y 408, del Código de Instituciones y Procesos Electorales; Querétaro: 255 (POS), 256 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Quintana Roo: 321 (POS), 327 (PES), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; San Luis Potosí: 432 y 441 (POS), 449 y 450 (PES), de la Ley Electoral; Sinaloa: 294 y 301 (POS), 303 y 308 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electoral del Estado; Sonora: 292 y 297 (POS), 303 (PES), de la Ley de Instituciones y procedimientos Electorales; Tabasco: 355 y 360 (POS), 364 (PES), de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado; Tamaulipas: 326 y 341 (POS), 351 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Tlaxcala: 380 (POS), 381 y 391 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; Veracruz: 339 (POS), 344 (PES), del Código Electoral del Estado; Yucatán: 404 (POS), 415 (PES), de la Ley de Instituciones de Procedimientos Electorales; Zacatecas: 415 (POS), 422 (PES), de la Ley Electoral del Estado.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

1. Los procedimientos sancionadores (ordinario y especial) se crean para evitar y sancionar conductas violatorias de la legislación electoral que pueden poner en riesgo los procesos electorales. Estos procedimientos se adaptan a las circunstancias que se presentan durante cualquier contienda comicial (sobre todo el especial), de manera que su implementación sea efectiva y se eviten, continúen o propaguen conductas indeseables.
2. El procedimiento especial sancionador, creado en 2006 por la Sala Superior del TEPJF para detener irregularidades que puedan trascender en el proceso electoral y afectar de manera irreparable el mismo, se ha ido transformando. Al momento de escribir este texto (2019) es un procedimiento de naturaleza mixta en el que la sustanciación y tramitación del mismo corresponde a un órgano de naturaleza administrativa y la resolución a uno de naturaleza jurisdiccional.
3. Una complejidad actual del PES es que en un mismo procedimiento puede haber tres criterios distintos sobre la legalidad o ilegalidad de las conductas denunciadas. El primero es el que emita la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en caso de solicitarse medidas cautelares; el segundo, el que emita la Sala Regional Especializada al resolver el procedimiento; y el tercero, el de la Sala Superior, en caso de que se impugnen las medidas cautelares y/o la resolución emitida por la Sala Especializada.
4. Los PES son mucho más usados que los ordinarios. La propia Sala Superior del TEPJF ha señalado que durante el proceso electoral todas las quejas o denuncias que se presenten deben desahogarse mediante procedimiento especial sancionador.
5. Existe un alto número de POS y PES que son desechados o sobreseídos, lo cual indica que se presentan quejas o denuncias sin sustento alguno que genere indicios mínimos de que existió una irregularidad. También es importante el número de procedimientos que se declara fundado, indicativo de que en esos casos sí existió una irregularidad y que la misma es sancionable.
6. En el ámbito local se sigue el modelo de sustanciación y tramitación de los procedimientos sancionadores que se tiene en el orden federal, aunque en algunas entidades todavía continúan con el mo-

delo anterior en el que los institutos electorales tramitaban y resolvían los PES.

7. Los procedimientos especiales sancionadores han sido utilizados durante los procesos electorales como instrumentos mediáticos a efecto de hacer ver ante los medios de comunicación que los otros actores políticos incurren en posibles irregularidades, dejando de lado los aspectos jurídicos que se deben acreditar para que los procedimientos sean efectivos. Muestra de ello es que la menor cantidad de los procedimientos son declarados fundados, y la gran mayoría o son desechados, sobreseídos o declarados infundados.
8. Hasta ahora parece que los procedimientos sancionadores no han cumplido con la finalidad de disuadir las conductas ilegales de los partidos políticos o de quienes obtienen una candidatura, por el contrario, en cada proceso electoral aumentan los procedimientos que se inician. Esto se puede deber, en parte, a que las sanciones no generan el efecto disuasivo que se busca, pues a los actores políticos les resulta más rentable ser amonestados o recibir una sanción económica a cambio de hacer algo ilegal que les genere votos a favor. Por lo que, si las sanciones se endurecen y derivan en la disminución o suspensión de tiempos en radio y televisión, la pérdida del registro de la candidatura o del registro como partido político o la imposibilidad de participar en futuros procesos electorales, es posible que la efectividad de los procesos sancionadores crezca y el efecto disuasivo de las conductas ilegales se cumpla. ¶