

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Prólogo

Reyes Rodríguez Mondragón.

Origen del Procedimiento Especial Sancionador

Sarahit Olivos Gómez.

Estefanía Carolina Caballero Vanegas.

Melissa Jiménez Marín.

Evolución nacional del Procedimiento Especial Sancionador

Víctor Venamir Vivas Vivas.

Mario Humberto Ceballos Magaña.

Alma Delfina Acopa Gómez.

Evolución local del Procedimiento Especial Sancionador

Luis Alfredo Canto Castillo.

María Salomé Medina Montaña.

Resoluciones relevantes del Tribunal Electoral de Quintana Roo en el Procedimiento Especial Sancionador.

Nora Leticia Cerón González.

Vicente Aguilar Rojas.

José Alberto Muñoz Escalante.

Eliud de la Torre Villanueva.

Carla Adriana Minguer Marqueda.

Procedimiento Especial Sancionador. Análisis comparativo: Nacional e Internacional.

Karla Judith Chicatto Alonso.

Rossely Denisse Villanueva Kuyoc.

Karla Verónica Ruvalcaba Fuentes.

Juan Eduardo Francisco Barrera Díaz.

Miguel Ángel Quintal Vázquez.

Retos del Procedimiento Especial Sancionador en materia electoral.

Eliseo Briseño Ruíz.

Carlos Caraveo Gómez.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Procedimiento Especial Sancionador.

Nora Leticia Cerón González,
Coordinadora.

Primera Edición 2019.

© Primera Edición 2019.
Tribunal Electoral de Quintana Roo.
Avenida Francisco I. Madero 283 A , Colonia David
Gustavo Gutiérrez Ruíz
Chetumal, Quintana Roo. México.

ISBN: 978-607-95937-1-1

Los Comentarios expuestos en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente corresponden con los criterios del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Se permite la reproducción parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados y se asignen los créditos correspondientes. Favor de notificar a: ccapacitación@teqroo.org.mx

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR



Tribunal Electoral de Quintana Roo

Mtra. Nora Leticia Cerón González

Magistrada Presidenta

Correo: nceron@teqroo.org.mx

Mtro. Víctor Venamir Vivas Vivas

Magistrado

Correo: vvivas@teqroo.org.mx

Mtra. Claudia Carrillo Gasca

Magistrada

Correo: claudia.carrillo@teqroo.org.mx

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN



Mtra. Nora Leticia Cerón González

*Magistrada Presidenta y
Presidenta de la Comisión de Investigación*



Lic. Carlos José Caraveo Gómez

*Titular de la Unidad de Capacitación e Investigación y
Secretario de la Comisión*



Mtro. Jose Alberto Muñoz Escalante

*Secretario General de Acuerdos y
Vocal de la Comisión*



Mtro. Eliseo Briceño Ruiz

*Titular de la Unidad de Legislación y Jurisprudencia y
Vocal de la Comisión*



Mtro. Eliud De La Torre Villanueva

*Jefe del Área de Investigación y
Vocal de la Comisión*

INDICE

Indice.....	7
Presentación	9
Prólogo	11
Capitulo I. Origen del Procedimiento Especial Sancionador.	15
Capitulo II. Evolución nacional del Procedimiento Especial Sancionador	31
Capitulo III. “Evolución local del Procedimiento Especial Sancionador”	45
Capitulo IV. Resoluciones relevantes del Tribunal Electoral de Quintana Roo en el Procedimiento Especial Sancionador	75
Capitulo V. Procedimiento Especial Sancionador: “Análisis Comparativo: Nacional e Internacional”	119
Capitulo VI Retos del Procedimiento Especial Sancionador en materia electoral	145

PRESENTACIÓN

La Constitución Política y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas del estado de Quintana Roo, señalan la obligación de que los organismos electorales estatales, entre un proceso electoral y otro, están obligados a realizar tareas de investigación y difusión acerca de temas electorales

Acatando esas disposiciones constitucionales y legales y tomando en consideración que el derecho electoral es dinámico, siempre en constante evolución, la tarea de investigación en el Tribunal Electoral de Quintana Roo no se detiene, ni aún con motivo de los procesos electorales.

En 2018 tuvimos proceso electoral en el que los ciudadanos quintanarroenses eligieron a quienes hoy integran los ayuntamientos de nuestro estado; sin embargo, ello no fue obstáculo para que el personal jurídico de nuestro Tribunal, realizara los diversos ensayos que en materia del procedimiento especial sancionador contiene esta obra.

La pretensión de esta edición es condensar en un libro el origen, la evolución nacional y local, análisis comparativos a nivel local, nacional e internacional, el trabajo que se ha desarrollado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo al respecto, y los retos y desafíos que presenta el procedimiento especial sancionador dentro del derecho electoral.

El libro se ocupa del análisis de la potestad sancionadora en materia electoral que se lleva a cabo a través de un

procedimiento dual, que inicia en el Instituto Nacional Electoral al tener conocimiento de conductas que violen la Base III del artículo 41 o el octavo párrafo del numeral 134 de la Constitución Federal, contravengan las normas sobre propaganda política electoral o constituyan actos anticipados de precampaña o de campaña y que culmina con la sentencia que pronuncie la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dicho Procedimiento Especial Sancionador de igual forma se replica en la legislación local electoral, por cuanto que su instrucción corresponde al Instituto Electoral y el dictado de la correspondiente resolución al Tribunal Electoral, ambos del Estado de Quintana Roo.

Esperamos que estos ensayos puedan servir de fuente de consulta y referencia para militantes de partidos políticos, servidores públicos, estudiantes, abogados y en general para todos los ciudadanos interesados en la materia electoral.

Este organismo jurisdiccional agradece al Maestro Reyes Rodríguez Mondragón, Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el haber prologado este trabajo.

Cabe aclarar que el tribunal es respetuoso de la opinión de los autores, sin embargo, dichas opiniones no necesariamente son compartidas por el tribunal.

El proceso de la construcción de la democracia es una tarea que nos compete a todos, impartir justicia electoral y realizar investigaciones en la materia que permitan un mejor y expedito acceso a esa justicia es nuestra obligación y nuestra forma de apoyar ese proceso. En el Tribunal Electoral de Quintana Roo, brindando certeza generamos confianza.

NORA LETICIA CERÓN GONZÁLEZ
MAGISTRADA PRESIDENTA
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO

PRÓLOGO

Este libro trata sobre el procedimiento especial sancionador, abordado desde su origen y evolución –tanto en México, como en Quintana Roo–, así como sobre las resoluciones relevantes emitidas en ese estado, y de los retos a los que se enfrenta en la actualidad. Además, se incluye un capítulo en el que se hace un análisis comparado sobre la materia en dos ámbitos, el nacional e internacional.

La importancia de este texto radica en la claridad con la que se expone el procedimiento especial sancionador en su totalidad, esto es, desde su institucionalización jurisprudencial, hasta la forma en que se regula en la actualidad, permitiendo que el lector conozca el desarrollo de este procedimiento.

Así, en los capítulos que se refieren al origen y a los antecedentes de este procedimiento, se señala la importancia de tener, durante las elecciones, un árbitro con facultades para instruir un procedimiento idóneo y oportuno con el fin de vigilar que los procesos electorales se lleven a cabo conforme a Derecho y, de no ser así, restaurar el orden violado. De ahí que se señalen, como características principales de este procedimiento, la celeridad en su aplicación y su naturaleza correctora de irregularidades.

Al respecto, se hace referencia a las reformas constitucionales de 2007 y 2014, mismas que resultan relevantes, ya que, en la primera, se estableció el origen del procedimiento especial

sancionador y, en la segunda, se reguló tal y como lo conocemos ahora.

En cuanto al desarrollo del procedimiento especial sancionador en Quintana Roo, se hace mención a su origen jurisprudencial y a las importantes reformas electorales que ha tenido la ley electoral en ese estado.

Por ello, la lectura de este libro permite comprender el sentido preventivo o correctivo, más que sancionador o represivo, del procedimiento especial sancionador que buscó el legislador –tanto federal como local–, y se narran de manera detallada los distintos precedentes que dieron lugar a la regulación actual.

Ahora bien, en el capítulo sobre las resoluciones relevantes del Tribunal Electoral de Quintana Roo se abordan, igualmente, temas de importancia y actualidad, a saber: la difusión en redes sociales de propaganda gubernamental personalizada durante el periodo de campañas electorales y la propaganda electoral durante los tres días previos a la jornada electoral, así como la propaganda electoral engañosa y el uso indebido de recursos públicos.

En cuanto al capítulo sobre derecho comparado, se hace un análisis sobre los distintos procedimientos sancionadores que se dan, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Al respecto, especial atención tiene el caso de los procedimientos seguidos en los estados de Chiapas, Durango, Querétaro, Sonora, Tabasco y Tamaulipas, en los que la autoridad administrativa electoral es la encargada de sustanciar y resolver, contrario a lo que sucede en el resto de las entidades federativas del país, en las que los institutos electorales sustancian el procedimiento y los tribunales lo resuelven.

En el plano internacional, destaca el caso de numerosos países de Latinoamérica que prevén mecanismos legales que les permiten vigilar, prevenir y sancionar faltas en

materia electoral relacionadas con actos anticipados de precampaña y campaña.

Ahora bien, respecto al continente europeo, sobresale en el libro que en diversos países no se cuente con una regulación especial para las campañas electorales, como también se discuten los diferentes enfoques de los países que sí las regulan.

Finalmente, en el último capítulo se presentan algunos de los retos del procedimiento especial sancionador, considerando entre otros temas la problemática sobre el tipo de sanciones que pueden ser efectivas para inhibir las conductas infractoras.

En conclusión, este libro nos permite advertir el contexto en el que se estableció el procedimiento especial sancionador como mecanismo para prevenir y sancionar infracciones que se dan durante las campañas electorales, haciendo especial énfasis en la importancia de la celeridad del procedimiento, con miras a lograr una efectiva protección de los bienes jurídicos tutelados.

En todos los precedentes que se citan en el texto, se destaca que el Tribunal Electoral local ha fijado los límites que existen en los procesos electorales, con lo que se están creando políticas públicas judiciales para prevenir o resolver problemas posteriores, con plena conciencia de las consecuencias que generan dichas decisiones.

Adoptar esta postura implica asumir un papel no formalista, sino uno que toma en cuenta el contexto al analizar la razonabilidad de las restricciones o bien, uno que además de esto, fije directrices claras en torno a las conductas permitidas y las sancionables. Un tribunal que adopta este tipo de posturas asume una función bajo una perspectiva distinta pues, como mencioné al inicio, aborda y resuelve controversias tomando en cuenta, tanto al caso concreto, como también a las controversias por venir, con el objetivo de sentar incentivos que propicien conductas por parte de

los actores políticos que estén más apegadas a los valores democráticos que los Jueces tutelamos.

Asimismo, este texto permite visualizar la política judicial que ha seguido el Tribunal Electoral local, consistente en sancionar todas aquellas conductas que trasgredan la equidad en la contienda, generando un piso parejo para todos los candidatos y partidos políticos, así como favoreciendo la libre formación de preferencias electorales de los ciudadanos.

MAESTRO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN.

*Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación.*

CAPÍTULO I

ORIGEN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

*Sarahit Olivos Gómez
Estefanía Carolina Caballero Vanegas
Melissa Jiménez Marín*

Los antecedentes del derecho sancionador provienen del Derecho Romano, en el cual no se definió el acto, el delito, ni las sanciones, sólo se describieron conductas infractoras, como: *crimen publicum, delictum privatum, crimina extraordinaria* y conductas atípicas.

En 1992, Carretero, se refirió a las sanciones como aquellas que:

“podían aplicarse por la comisión de delitos o por infracciones administrativas”.

En las pandectas, los delitos se clasificaban por el tipo de acción destinada a su persecución, por lo que se distinguían cuatro tipos de infracciones; crímenes o delitos públicos, delicta o delitos privados, tipos intermedios e infracciones atípicas o administrativas.

El Derecho Romano fue la semilla del Derecho Germánico al cual pertenecemos. Su difusión fue a principios de la Colonia, se expandió a diversas partes de América Latina,

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

entre ellas, la República Mexicana. Tuvo fuerte influencia sobre nuestras instituciones jurídicas, entre ellas, el Derecho Electoral Mexicano.

Así, la potestad sancionadora en materia electoral en México tiene sus orígenes en el año 1918, con la expedición de la Ley para la Elección de Poderes Federales y fue en ese ordenamiento legal en donde se precisó que las infracciones que no estuvieran penadas por la disposición prevista en dicha normatividad, se sujetarían a las normas del Código Penal del Distrito Federal y que las sanciones que podían imponer los jueces de distrito eran de orden pecuniario, privativas de libertad y suspensión de derechos¹. (García 2011,11).

En 1963, esta facultad sancionadora en la materia electoral se confirió a la Secretaría de Gobernación, debido a que en la Ley de Reformas y Adiciones se precisó que esta podía cancelar temporal o definitivamente el registro de un partido político nacional cuando sus candidatos electos no se presentaran a desempeñar el cargo². (García 2011, 11-2)

En el año 1977, la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales facultó a la Comisión Federal Electoral para cancelar el registro de un partido político, siempre y cuando se garantizara el derecho de defensa. Luego, el Código Federal Electoral de 1987 determinó que las sanciones en la materia serían impuestas por los jueces³. (García 2011, 12)

“Es así como en la historia de México, la relación entre elecciones y justicia ha sido particularmente compleja. La polémica entre Ignacio L. Vallarta y José María Iglesias, en torno a la posibilidad de que desde la justicia se revisara el origen de la legitimidad de las autoridades públicas, influyó

¹ García, Hector. *Génesis del Procedimiento Especial Abreviado ante el Instituto Federal y Electoral. Entre la legalidad y la justicia*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. D.F

² Ídem

³ Ídem

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

desde el siglo XIX, así como las definiciones sobre la jurisdicción que los jueces habrían de tener en los asuntos electorales"⁴.

Es por ello, que en la construcción del régimen electoral mexicano se continúa ejerciendo una influencia fundamental, a grado tal que para realizar las funciones jurisdiccionales en materia electoral, se diseñó desde la reforma de 1986, una instancia especializada en materia electoral, incorporándose este modelo de justicia electoral al sistema de justicia federal hasta 1996 y desde entonces, sus instituciones son responsables de resolver en última instancia los conflictos que se suscitan en la contienda electoral por el poder público⁵.

En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), con la atribución de instaurar los procedimientos para conocer las infracciones de los partidos políticos y se facultó a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) para imponer la multa correspondiente. (García 2011, p. 12)

Con la reforma constitucional de 1996 por primera vez le confirió a la autoridad administrativa en materia electoral la atribución de tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos, así como imponer las sanciones correspondientes, derivadas de infracciones cometidas por partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y observadores electorales, ya que la reforma de 1989-1990, la cual dio origen al Instituto Federal Electoral, le había dado la atribución de instaurar procedimientos para conocer de las infracciones de los partidos políticos. Sin embargo, según lo establecido en el Código Federal de Instituciones

⁴ Tal y como lo refiere el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral en su obra El Procedimiento Especial Sancionador en la Reforma Electoral de 2014, mismo que puede ser consultado en el siguiente link electrónico: Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx, <http://biblio.juridicas.unam.mx>

⁵ Ídem. Sobre el denominado Amparo Morelos, el surgimiento de la tesis de incompetencia de origen y el legado que produjo en el sistema electoral, véase Peza, José Luis de la, "Notas sobre la justicia electoral en México", en Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

y Procedimientos Electorales (COFIPE), en sus artículos 38 y 39, el Instituto Federal Electoral tan solo debía, en su caso, acreditar la falta y comunicarla a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en quién residía la atribución de imponer la sanción correspondiente.⁶

No obstante, fue con la elección presidencial del año 2006, cuando se hicieron notorios diversos aspectos de la legislación electoral que necesitaban actualizarse a partir de la experiencia que resultó de esa elección.

Es de resaltar, que dicha elección se llevó a cabo en un ambiente político sumamente polarizado existiendo un enrarecimiento en el ambiente de la contienda, mismo que venía formándose desde antes que diera inicio formalmente el proceso electoral. Así, el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, el año anterior a la elección, marcó el tono de confrontación política con el que se desarrollaría la contienda por la presidencia.

La discusión que se dio en México sobre el procedimiento de desafuero de Andrés Manuel López Obrador, no sólo provocó múltiples comentarios de naturaleza política en los medios de comunicación nacionales y en los circuitos políticos del país, sino también variadas reflexiones jurídicas al respecto.

A lo anterior, se relaciona la irresponsabilidad con la que se condujeron actores políticos y sociales que intervinieron directamente en la contienda. En primer término, destacan los partidos políticos y sus candidatos, quienes habitualmente actuaron pasando por alto los límites y prevenciones que tanto la autoridad electoral, como la lógica de una sana contienda democrática exigían.

⁶ En relación con el cambio político y la transformación institucional en México, véase Becerra, Ricardo et al., *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

La mayoría de las estrategias de las campañas, estaban centradas en la descalificación de los adversarios, aun cuando las llamadas “campañas negativas” no eran novedad, ya que en varias ocasiones, desde finales de los años noventa, el entonces IFE⁷ había conocido y sancionado diversos actos de proselitismo que violaban la prohibición de utilizar en la propaganda política, establecida en el entonces COFIPE⁸, que en su artículo 38.1 establecía: “Cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos”.

En ese entonces, solo se contaba previsto en el COFIPE, un procedimiento administrativo sancionador genérico que se caracterizaba por su lentitud y porque solo podían establecerse amonestaciones a quienes rompían con el orden jurídico electoral, lo que significaba que la autoridad carecía de facultades para sancionar y por ende, no se contaba con un procedimiento idóneo para vigilar que los comicios electorales se llevaran a cabo conforme a derecho.

No obstante, las campañas de denigración se convirtieron de manera inédita en el eje principal de las estrategias electorales y este hecho puso a las autoridades electorales en el papel de interpretar si los límites legales se estaban violando o no, a tal grado que la difusión de esas campañas provocaron que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial⁹ de la Federación, resolviera que el IFE, instaurara procedimientos especiales similares a los que estaban establecidos en la ley, pero mucho más expeditos, con la finalidad de permitir enfrentar con rapidez los asuntos relativos a las llamadas “campañas negativas” y ordenar, si fuera el caso, la suspensión de la propaganda que excediera los límites establecidos en la ley.

⁷ Instituto Electoral Federal, ahora Instituto Nacional Electoral (INE).

⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ahora Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁹ TEPJF.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Fue entonces que durante el proceso electoral 2005-2006, la coalición "Por El Bien De Todos", conformada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia presentó ante el Consejo General del IFE, una solicitud de acuerdo para que se ordenara a la coalición "Alianza por México", integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México la suspensión de propaganda electoral en los medios de comunicación, que a su juicio, causaba afectación y que en concreto, se referían a propaganda negativa en contra del candidato presidencial de la promovente, Andrés Manuel López Obrador.

Así, el Consejo General, al pronunciarse en relación a dicha solicitud, resolvió que la emisión de un acuerdo, no resultaba la vía correcta para resolver acerca de la pretensión del denunciante, ya que a su juicio, se afectaría el derecho al debido proceso de la Coalición "Alianza por México", la cual era la emisora de dicha propaganda electoral.

Dicha determinación, fue impugnada por la coalición "Por el Bien de Todos", vía recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF, la cual quedó registrada bajo la clave SUP-RAP-17/2006 y fue el 5 de abril de 2006, que el mencionado órgano jurisdiccional resolvió que los agravios de la coalición recurrente resultaban parcialmente fundados y, en consecuencia, se determinó que el IFE, contaba con las facultades para crear un procedimiento que resulte idóneo, por tanto se le ordenó la instauración de un procedimiento sumario en el que se respetara la garantía de audiencia y del debido proceso del denunciado.

Este planteamiento, se centró en señalar que la instauración de la queja administrativa desarrollada en el artículo 270 del COFIPE, no era la adecuada para la restitución del goce del derecho violado por parte del agraviado, ya que dicho recurso procesal, no cumplía con un criterio de idoneidad, la cual impone en todo momento, la obligación que todo recurso, queja o demanda, debe ser apto para poner fin a la

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

situación irregular denunciada, con independencia de que la demanda resulte fundada o infundada.

Por consiguiente, ante la ausencia de un procedimiento para hacer frente a la diversa difusión de propaganda, misma que generaba descrédito y descalificaba a sus candidatos, los recursos de apelación SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006, tenían el propósito de retirar del aire, los promocionales que tuvieran la intención de desequilibrar la contienda electoral.

Dicho criterio, fue reiterado en los fallos pronunciados en los expedientes SUP-RAP-34/2006 y su acumulado, así como en el SUP-JRC-202/2007, que señala que, a falta de regulación expresa en la ley, de un procedimiento sumario preventivo, no resultaba un obstáculo para que la autoridad administrativa electoral lo creara, ya que debían privilegiarse los principios rectores de la materia electoral.

Y fue de esa manera, como las autoridades contaron con facultades para vigilar las actividades de los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos y sus simpatizantes, se llevaran a cabo conforme a la ley.

Así, el contexto que caracterizó al proceso electoral de 2006, podría resaltarse por tres aspectos centrales: las deficiencias del diseño institucional entonces vigente, el comportamiento de los actores políticos y el activismo de personas físicas y morales.

En otras palabras, la relevancia del Procedimiento Especial Sancionador¹⁰, reside en la creación de un procedimiento idóneo para institucionalizar los conflictos surgidos, lo anterior, para que exista la posibilidad de garantizar la legalidad del proceso electoral con la intención de diferenciar entre el procedimiento sumario preventivo o especializado de urgente resolución, y el procedimiento administrativo sancionador.

¹⁰ PES.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

La Sala Superior del TEPJF, consideró en la Jurisprudencia 2/2008, que la naturaleza del mismo debía estimarse como eminentemente coercitiva y ejemplar de los modelos de conducta y que su finalidad fundamental consiste en la investigación de actos o conductas infractoras de la normatividad electoral que puedan afectar el proceso electoral, a fin de aplicar la sanción correspondiente.

La diferencia entre los dos tipos de procedimientos fue radical, ya que se producía una absoluta incomunicación derivada de la naturaleza, estructura y finalidad de cada una de ellas.

Es dable considerar en este punto, referirse a la Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, en la que se expresaron, entre otras, las siguientes cuestiones:

“Desde su promulgación en 1990, el Cofipe -hasta ahora vigente- ha carecido de normas que regulen con la debida suficiencia los procedimientos para sancionar a los sujetos que incurren en conductas prohibidas por la Constitución y la propia ley. La ausencia ha sido suplida, parcialmente, por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral o por reglamentos administrativos aprobados por el Consejo General del IFE. La experiencia comprueba un efecto negativo por partida doble: por un lado, tanto el Tribunal como el Consejo General han venido actuando para suplir la deficiencia del Congreso, asumiendo de *facto* facultades reservadas al Poder Legislativo de la Unión; por el otro, se ha propiciado y extendido la comisión de conductas expresamente prohibidas en la ley, quedando impunes quienes en ellas incurren, debido a la ausencia de sanciones en el Cofipe u otras leyes. Todos recordaremos que

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

la Sala Superior del Tribunal Electoral reconoció tal situación a propósito de las conductas de algunas organizaciones empresariales durante el pasado proceso electoral federal de 2006.

...

“Para hacer efectivas las sanciones aplicables a los partidos políticos en materia de radio y televisión ante el evento de la difusión de propaganda electoral contraria a la Constitución y la ley, se propone llevar al Cofipe las reglas aplicables al procedimiento especial sancionador que el Tribunal Electoral se vio obligado a crear, por resolución de su Sala Superior, ante la notoria deficiencia del Código vigente y vista la incapacidad que provocó al Consejo General del IFE, ante los hechos ocurridos en materia de propaganda negativa durante la campaña presidencial de 2006.”

Por tanto, las características que definieron los comicios de 2006 pusieron de manifiesto que no era deseable que una nueva contienda electoral se diera con las mismas reglas del juego, que favorecían que la competencia electoral fuera feroz y que se desarrollara principalmente en los medios masivos de comunicación.

Entonces el origen del PES se ubica en el proceso electoral federal de 2006 al ser cuestionada la idoneidad del acuerdo antes referido y el procedimiento sancionador electoral existente en ese entonces, establecido en el artículo 270 del COFIPE, como medios para dar respuesta a una petición de los partidos para corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral que debían de ser subsanadas.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Las reformas electorales de 2007-2008 adicionaron al COFIPE un Libro Séptimo, titulado: "De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno", con lo cual se crearon y estructuraron cuatro procedimientos sancionadores:

1. Procedimiento Sancionador Ordinario (POS).

Conocía de faltas y aplicación de sanciones administrativas.

2. Procedimiento especial sancionador (PES).

Que tuvo su origen en una sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el expediente SUP-RAP-17/2006. Su objetivo era investigar conductas violatorias de las disposiciones constitucionales relativas al uso de los medios de comunicación o de las condiciones para la emisión de propaganda por parte de servidores públicos de los partidos políticos, así como de las conductas que constituyeran actos anticipados de campaña.

3. Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

4. Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas.

Procedía para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del IFE y en su caso, imponía las sanciones correspondientes.

El reenvío de los procedimientos administrativos sancionadores¹¹. Refiere que según los datos de la Dirección

¹¹ Woldenberg Karakowsky, José. 2015. El Tribunal Electoral desde el mirador de la autoridad administrativa. En *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, coords. Marco Antonio Zavala Arredondo y Fernando Zertuche Muñoz, 65-79. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

de Instrucción Recursal de la Dirección Jurídica del entonces IFE, durante el año 2010 el Consejo General dictó 183 resoluciones en procedimientos administrativos, de las cuales 97 fueron impugnadas; de estas últimas, la Sala Superior del TEPJF confirmó 25 resoluciones, revocó 61 y modificó 11. El autor apunta que en la mayoría de las resoluciones, en lugar de entrar al fondo del asunto para resolver en definitiva, la Sala Superior ordenó la devolución (reenvío) del expediente al Consejo General para que dictara una nueva resolución, individualizara las sanciones, repusiera el procedimiento o para que volviese a investigar. Así, refiere el autor citado, que existieron expedientes que regresaron hasta tres veces al Consejo General, lo cual representaba un problema.

Por ello, el referido autor consideró que el citado Tribunal debía ejercer a plenitud sus facultades para tratar de que sus resoluciones fuesen definitivas, evitando que los acuerdos de la Sala Superior generasen dilaciones, “que se expanda el litigio, que dé vueltas y vueltas. En otras palabras, debe inyectar certeza intentando que cada una de sus resoluciones sea definitiva¹².”

PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES PRESENTADOS DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES 2008-2009 Y 2011-2012.

El número de procedimientos de esta naturaleza presentados durante los procesos electorales de 2008-2009 y de 2011-2012 es proporcionado por Espinosa Silis¹³. Al respecto, refiere que el entonces Instituto Federal Electoral sustanció y resolvió 1026 procedimientos especiales sancionadores durante los

México.

¹² Ídem.

¹³ Espinosa Silis, Arturo. 2014. Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano (2000-2012). En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, coords. Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola, 461-99. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

comicios electorales de 2008-2009, en tanto que durante el proceso electoral 2011-2012, la cifra ascendió a 1350.

Finalmente, la reforma electoral de 2014, incluyó modificaciones sustanciales que rediseñaron el procedimiento especial sancionador y, por lo tanto, abrió la puerta a una modificación en el desempeño de la autoridad administrativa en materia electoral.

De lo anterior, resulta que la principal diferencia entre el nuevo procedimiento y el tradicional procedimiento sancionador radica en que, como ya se mencionó, el primero, mediante la cesación de los actos irregulares tiene un objeto esencialmente preventivo e inhibitor, mientras que el segundo tiene una naturaleza coercitiva y sancionatoria.

Dicho de otra manera, en el procedimiento expedito la *litis* se centra exclusivamente en determinar la procedencia o no de la suspensión de los actos denunciados con base en un análisis provisional de las pruebas aportadas. Por lo tanto, su resultado no puede tener carácter vinculante para la autoridad electoral administrativa o jurisdiccional en la resolución final del procedimiento administrativo sancionador, mucho menos se pretendía que lo dictaminado para la suspensión, sustituyera lo que se resolviera en la sentencia definitiva.

Finalmente diremos, que la intención de los magistrados electorales al instaurar el Procedimiento Especial Sancionador y la posterior regulación en la ley por parte de los legisladores, fue mejorar las condiciones de equidad e igualdad en las contiendas electorales. Y, sobre todo, que la autoridad electoral administrativa tuviera las facultades necesarias para intervenir oportunamente y, así, evitar que las violaciones a la ley electoral en materia de propaganda política y actos anticipados de campaña tuvieran efectos irreparables sobre el desarrollo del proceso electoral y los derechos de los afectados. A la luz del conflicto poselectoral y la recurrencia de las denominadas campañas negativas o sucias durante

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

aquéel proceso electoral, no hay duda de que la instauración del Procedimiento Especial Sancionador era necesaria. Sin embargo, su inclusión dentro de la esfera competencial del INE trajo consigo complejidades diversas.

En los años recientes la pluralidad política del país, que se ha reflejado en las sucesivas transformaciones al régimen constitucional, han permitido la consolidación de un sistema de instituciones y procedimientos que han dado certeza al sufragio garantizando el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos¹⁴.

Así, las elecciones se han convertido en cauce genuino para la competencia política y la fuente principal del ejercicio legítimo del poder político. Elecciones auténticas, libres y justas naturalmente han propiciado contiendas políticas más complejas y sofisticadas, lo que en diversas ocasiones ha derivado en una creciente conflictividad entre actores políticos¹⁵.

Desde sus primeros años, el Instituto Federal Electoral (ahora INE) fue responsable de la resolución de infracciones a la normatividad electoral a través de procedimientos de carácter administrativo. Sin embargo, la referida sofisticación de las contiendas electorales ha exigido y desarrollado complejos instrumentos que permiten procesar los conflictos, a través de mecanismos legales caracterizados por una amplia regulación.

El procedimiento especial sancionador (PES) fue la respuesta a la necesidad de atender con oportunidad los conflictos surgidos en campañas crecientemente competidas y sofisticadas. Para decirlo en palabras del doctor Lorenzo Córdova “El procedimiento administrativo especial sancionador tiene una naturaleza restauradora del orden

¹⁴ En relación con el cambio político y la transformación institucional en México, véase Becerra, Ricardo et al., *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.

¹⁵ Sobre estrategias políticas y justicia electoral, véase Eisenstadt, Todd A., *Courting democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

legal dentro de un proceso electoral".¹⁶ Pero ha tenido otro efecto: ha sido un aliciente para mover el conflicto político y, en esa medida, ha influido significativamente en la dinámica y naturaleza de las actividades de la autoridad electoral¹⁷.

FUENTES DE CONSULTA

- Becerra, Ricardo et al., La mecánica del cambio político en México, México, Cal y Arena, 2000.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ahora Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Córdova Vianello, Lorenzo, "La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación", Revista Mexicana de Derecho Electoral, México, núm. 1, enero-junio de 2012.
- Córdova Vianello, Lorenzo, "Naturaleza y prospectiva del procedimiento especial sancionador",
- Eisenstadt, Todd A., Courting democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions, Nueva York, Cambridge University Press, 2004.
- Espinosa Silis, Arturo. 2014. Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano (2000-2012). En *Fortalezas y debilidades del sistema*

¹⁶ Córdova Vianello, Lorenzo, "Naturaleza y prospectiva del procedimiento especial sancionador", Revista Folios, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, núm. 27, 2012, pp. 52-57.

¹⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, "La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación", Revista Mexicana de Derecho Electoral, México, núm. 1, enero-junio de 2012.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional, coords. Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola, 461-99.

- México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- García, Hector. *Génesis del Procedimiento Especial Abreviado ante el Instituto Federal y Electoral. Entre la legalidad y la justicia*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. D.F *Internacional*, coords.
- Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola, 461-99. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Peza, José Luis de la, "Notas sobre la justicia electoral en México", en Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- Revista Folios, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, núm. 27, 2012, pp. 52-57.
- Woldenberg Karakowsky, José. 2015. El Tribunal Electoral desde el mirador de la autoridad administrativa. En *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, coords. Marco Antonio Zavala Arredondo y Fernando Zertuche Muñoz, 65-79. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

CAPITULO II EVOLUCIÓN NACIONAL DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

*Víctor Venamir Vivas Vivas
Mario Humberto Ceballos Magaña
Alma Delfina Acopa Gómez*

REFORMA CONSTITUCIONAL 2007

Tras la elección Presidencial del 2006, surgió la Reforma Constitucional en el año de 2007, esta reforma no implicó cambios radicales en la configuración del sistema electoral, sino reguló con mayor precisión diferentes temas, como lo es el uso de las prerrogativas de los partidos políticos, especialmente por lo que hace a los tiempos del Estado en los medios de comunicación.

Derivado de la Reforma en el año 2008, y de las reformas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁸, el cual incluyó importantes modificaciones a nivel orgánico y competencial del Instituto Federal Electoral¹⁹.

¹⁸ En lo subsecuente se referirá como COFIPE.

¹⁹ En lo subsecuente se referirá como IFE.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

El Procedimiento Especial Sancionador²⁰, encuentra su creación en la Reforma Constitucional del año 2007 y su modificación en la Reforma Constitucional 2014, con el propósito de prevenir y sancionar conductas que violen lo establecido en la base III, del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución Federal, así como las que contravengan las normas sobre propaganda política electoral, y como aquellas consistentes en actos anticipados de precampañas y campañas.²¹

El origen del PES, podemos decir que surgió de la interpretación de tres sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²² (SUP-RAP-17/2006, RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006,) las cuales, ante las insuficiencias procesales para retirar o suspender la difusión de promocionales en radio y televisión en la campaña presidencial de 2006, pretendieron dar cauce efectivo a quejas por actos que impactaban la equidad de esa contienda.

Un dato relevante en la resolución SUP-RAP-17/2006²³, es que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), estimó parcialmente fundados los argumentos hechos valer por el actor, señalando que el Instituto Federal Electoral, entonces IFE, contaba con facultades para conocer y resolver la Litis en cuestión; y que el procedimiento sancionador no era el adecuado para tratar el asunto planteado; pero que el procedimiento que se instrumentara tendría que satisfacer las garantías del debido proceso.

La Sala Superior, se centró en señalar que la instauración de la queja administrativa desarrollada en el entonces artículo 270 del COFIPE no era la adecuada para la restitución del goce del derecho violado por parte del agraviado.

²⁰ En lo subsecuente se referirá como PES.

²¹ consultable en el link: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5974>

²² En lo subsecuente se referirá como TEPJF.

²³ Consultable en el siguiente link: <http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Es decir, no se cumplía con un criterio de idoneidad que en todo momento impusiera la obligación que todo recurso, queja o demanda, deba ser apto para poner fin a la situación irregular denunciada, con independencia de que la demanda se considere fundada o infundada.

En consecuencia, ante las insuficiencias procesales para hacer frente a la difusión de promocionales en radio y televisión que al parecer del recurrente denostaban generando descrédito y descalificaban a sus candidatos, los recursos de apelación ya referidos, tenían el propósito de retirar del aire los promocionales que tuvieran la intención de desequilibrar la contienda electoral, de ahí, que con las resoluciones referidas²⁴ se encuentre el fundamento vía jurisdiccional del PES.

Derivado de lo anterior, se buscaba establecer un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo, y que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, que permita prevenir la comisión de conductas ilícitas, y en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado.

Otro aspecto fundamental que debe destacarse de la reforma señalada fue la incorporación de las medidas cautelares como medio preventivo para cesar, de modo rápido y efectivo, hechos o conductas preliminares consideradas antijurídicas.

REFORMA CONSTITUCIONAL 2014

La reforma político-electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformó el Texto Fundamental el 10 de febrero de 2014, está transformó sustancialmente la configuración de nuestro modelo electoral en prácticamente todos los ámbitos del escenario político mexicano.

²⁴ SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

De igual manera, se conservó en lo sustancial los aspectos fundamentales del PES, como lo es la celeridad y la naturaleza correctora de irregularidades y violaciones durante el proceso electoral, en razón de que el periodo para la resolución de los PES fue sustancialmente reducido en comparación con los procedimientos ordinarios.

Existió también una distribución de competencias por parte de la autoridad administrativa y la jurisdiccional, es así como el IFE pasó a denominarse INE, la cual, es ahora la instancia encargada de replicar la experiencia federal en el ámbito local y conducir los trabajos que permitan la vigencia y el ensanchamiento de nuestra democracia.

Por su parte el TEPJF, también tuvo cambios en su estructura orgánica y se vio fortalecido con la adjudicación de nuevas competencias, en las que se encuentra la resolución de los PES.

Derivado de lo anterior, surge la necesidad de reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que se estableció que la integración de la Sala Regional Especializada, sería similar a la de las demás Salas Regionales, presidida por tres magistrados electorales, pero con jurisdicción en todo el país, en este nuevo esquema el INE conservó la investigación e instrucción del PES.

La importancia de la creación de la Sala Regional Especializada, radica en que está enfocada a la resolución de los PES, caso distinto a las demás Salas Regionales que integran el TEPJF que sus atribuciones consisten en dirimir el régimen contencioso electoral que surja en la circunscripción plurinominal a la que pertenezcan.

Así mismo, la creación de la Sala Especializada, resultó necesaria y urgente desde la perspectiva del número de asuntos que resolvería. Para esto, es necesario considerar que

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

desde la creación del PES en 2008, la autoridad electoral ha conocido y resuelto 2,725 quejas²⁵.

Este nuevo panorama establecido en la reforma permitió que el TEPJF asuma en parte las competencias de conocer y sancionar las infracciones que se impongan con el objeto de garantizar la debida igualdad entre los actores políticos en los procesos electorales.

Es importante resaltar también que con la resolución de los PES por parte del TEPJF, se delimitó mejor la competencia de las autoridades jurisdiccional y administrativa, y así se permitió que la labor del INE se concentre en la organización de los procesos electorales.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

"La existencia de los procedimientos administrativos sancionadores y, en particular, el especial, constituyen un eslabón en la configuración de la legalidad electoral durante los procesos electorales federales, pues si bien es cierto que su objetivo es precisamente sancionar las infracciones cometidas por los partidos políticos, candidatos, precandidatos y aspirantes, entre otros, en dicha temporalidad, no puede pasar desapercibido que más que la sanción lo que se busca es suspender de forma expedita los efectos nocivos de dichas conductas dentro de un proceso electoral".²⁶

Dentro de los procesos electorales, se instruirá el PES, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

²⁵ Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial. La Constitución Renovada: Reformas Constitucionales y función Jurisdiccional. Número Especial 2014. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Luna Ramos José Alejandro, página 25

²⁶ Córdova Lorenzo, "Los Procedimientos Administrativos Sancionadores", consultable en el siguiente link: <http://www.revistafolios.mx/www.revistafolios.mx/naturaleza-y-prospectiva-del-procedimiento-especial-sancionador>.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- a. Violan lo establecido en la base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Cuando se admite la denuncia, se llama a juicio al denunciado para que comparezca a una audiencia de pruebas y alegatos, a celebrarse dentro de las 48 horas posteriores a la admisión. En el escrito se informará al denunciado sobre la infracción que se le acusa y se le da copia de la denuncia, así como de sus anexos. Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral²⁷, envía de forma inmediata el expediente completo a la Sala Regional Especializada, junto con un informe circunstanciado, el que contendrá por lo menos:

- a. Los hechos que motivaron la queja o denuncia;
- b. Las diligencias realizadas por la autoridad;
- c. Las pruebas aportadas por las partes; y
- d. Las conclusiones sobre la queja o denuncia.

Cuando las denuncias tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta esté relacionada con ese tipo de propaganda, la denuncia será

²⁷ En lo subsecuente se referirá como UTCE.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

presentada ante el vocal ejecutivo de la junta distrital o local del Instituto que corresponda a la demarcación en donde ocurra la conducta denunciada.

Recibido el expediente en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el Presidente de dicha Sala lo asignará al Magistrado Ponente que corresponda, quién deberá observar lo siguiente:

1. Radicar la denuncia, verificando el cumplimiento por parte del Instituto, de los requisitos previstos en la Ley;
2. Cuando se adviertan omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, se le ordenará al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer;
3. En caso, de que persista la violación procesal, el Magistrado Ponente podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento.
4. Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Ponente dentro de las 48 horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia que resuelva el PES.
5. En un término de 24 horas, a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución, se resolverá en sesión pública.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

La Sala Regional Especializada, a diferencia de las otras Salas Regionales, tiene competencia para conocer los PES, los cuales se encuentran previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. LGIPE.

La Sala Regional Especializada, está integrada por tres magistrados electorales, los cuales serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores²⁸.

La función del INE, es muy importante en los PES, ya que es la autoridad encargada de investigar las infracciones e integrar el expediente para someterlo a consideración del TEPJF para su conocimiento y resolución de los asuntos, lo que quiere decir que el TEPJF, a través de la Sala Regional Especializada, es la encargada de imponer las sanciones correspondientes.

A su vez la Sala Regional Especializada del TEPJF, como órgano jurisdiccional tiene la función de determinar, durante el desarrollo de un proceso electoral, la actualización de las infracciones en los supuestos por:

- Vulneración a las reglas de acceso a los medios de comunicación social;
- Compra o adquisición indebida de tiempos en radio y televisión;
- Difusión de propaganda calumniosa; actos anticipados de precampaña y campaña electoral;
- Promoción personalizada de servicios públicos;

²⁸ Artículo 99, párrafos 12 y 13 de la Constitución Federal.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- Incumplimiento a las normas que regulan la propaganda gubernamental;
- Violación a las reglas de ubicación física de propaganda política electoral o en medios impresos, y
- El ejercicio del derecho de réplica.

El PES, consta de tres etapas importantes, las cuales es importante precisar:

1. Presentación de la queja o denuncia.
2. Audiencia de pruebas y alegatos.
3. Resolución.

La participación de la Sala Regional Especializada, inicia una vez que concluya la audiencia de pruebas y alegatos ante la UTCE, la cual, deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado acabo, así como un informe circunstanciado.²⁹

“Las sentencias que resuelvan el PES, podrán tener los efectos siguientes:

- a. Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieran impuesto, o
- b. Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto la Ley”.³⁰

Es importante, mencionar las cifras, que sin duda hoy en día, son la clave para tener un contexto del número de asuntos

²⁹ Consultable en el artículo 473 de la LEGIPE.

³⁰ Consultable en el artículo 477 de la LEGIPE.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

a resolver a través del PES, basta saber que en el proceso electoral de 2009 el IFE resolvió 1,026 PES, mientras que en el proceso electoral de 2012 resolvió 1,371 y a partir del inicio de las funciones de la Sala Regional Especializada que comprendió del 10 de octubre de 2014 al 30 de agosto de 2018, se presentaron 3292³¹ denuncias competencia de dicha Sala.

De las últimas cifras, 1856, correspondieron a denuncias presentadas y sustanciadas ante Juntas Distritales y Juntas Locales, en todo el país, por indebida difusión de propaganda electoral, actos anticipados de precampaña y campaña, utilización de recursos públicos y promoción personalizada de servidores públicos, entre otros.

Así mismo, 1436, correspondieron a denuncias presentadas y sustanciadas en las oficinas centrales del INE por contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión, violación al modelo de comunicación política electoral, uso indebido de las pautas en radio y televisión por parte de los partidos políticos y entrega de beneficios en especie, entre otros ilícitos.

Convenio de colaboración interinstitucional celebrado entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral, con el objeto de establecer bases generales de colaboración en materia del Procedimiento Especial Sancionador.

Derivado de la distribución de competencias en las distintas actividades que adquirieron el INE y la Sala Regional Especializada, el 8 de agosto del año 2014, firmaron un convenio de colaboración en materia de procedimientos especiales sancionadores, con la finalidad de desarrollar

³¹ Consultable en el siguiente link: <http://www.te.gob.mx/salasreg/especializada/estadistica/Estadistica.pdf>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

tecnologías y actividades conjuntas que permitan el intercambio de información relacionada con los PES, el acceso de ambas instituciones al expediente electrónico que se forme, así como la emisión de avisos recíprocos sobre todas las actuaciones que respecto de su instrucción y resolución emitan.

El 29 de septiembre del 2014, la Sala Superior del TEPJF, emitió el Acuerdo General 4/2014³², por el que se aprobaron las reglas aplicables a los PES competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones.

Es así, como ante la obligación de observar los principios de inmediatez, prontitud y exhaustividad en la instrucción y resolución de los PES, en razón de que los plazos establecidos para ello son muy breves, resultó necesario reglamentar su procedimiento, previsto en los artículos del 470 al 477 de la LGIPE.

Lo anterior, para que las autoridades tanto la instructora como la resolutora, tomen conocimiento en todo momento del desarrollo de dichos procedimientos, desde la presentación de la queja o denuncia, hasta su resolución y sus eventuales impugnaciones, para el efecto de que ambas autoridades cuenten con los elementos necesarios para ejercer sus respectivas atribuciones.

SIPES

Derivado del convenio de colaboración interinstitucional realizado entre el INE y el TEPJF, la Dirección General de Sistemas, en coordinación con la Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional, tuvieron hasta el 15 de septiembre de 2014 para el desarrollo del SIPES, así como

³² Consultable en el siguiente link: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5826>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

las modificaciones al Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SISGA).

El SIPES, es el Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores que surgen del convenio de colaboración interinstitucional, para la optimización de los plazos en la sustanciación y resolución de los PES.

En esta plataforma electrónica se alojan los expedientes digitales con las constancias del INE y de la Sala Especializada.

El SIPES, permite el intercambio de información en breve plazo entre el INE y la Sala Especializada, en relación a las quejas y denuncias recibidas por el INE a través de sus oficinas centrales, sus 32 juntas locales o 300 juntas distritales, así como de la totalidad de las actuaciones que obren en el expediente; de manera que el SIPES propicia una comunicación permanente entre dos órganos electorales, para el mejoramiento de la función jurisdiccional en esta materia.

Así mismo, el sistema genera alertas mediante correos electrónicos, para informar a la Sala Regional Especializada y al INE sobre las distintas actuaciones electorales, de manera que en tiempo real se conocen los acuerdos y diligencias que se llevan a cabo en la fase de instrucción y resolución.

Una de las ventajas del SIPES es que ha coadyuvado a que la Sala Especializada, resuelva todos los procedimientos sancionadores en un promedio general de 29 horas, a partir del turno formal al Magistrado ponente.³³

³³ Torres Hernández Karen Ivette, Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores (SIPES), consultable en el siguiente link: http://sitios.te.gob.mx/taller_pes2017/media/pdf/a4b3b260a57f981.pdf

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

FUENTES DE INFORMACIÓN.

- Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial. La Constitución Renovada: Reformas Constitucionales y función Jurisdiccional. Número Especial 2014. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Luna Ramos José Alejandro "Reformas Constitucionales y legales en materia político-electoral de 2014."
- Cuaderno de Divulgación de la Justicia Electoral Número 37, "Pasado, Presente y Futuro del Procedimiento Especial Sancionador". Carlos Alberto Ferrer Silva. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2018.
- Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial. La Constitución Renovada: Reformas Constitucionales y función Jurisdiccional. Número Especial 2014. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Luna Ramos José Alejandro, página 25.
- <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Compendio de Legislación Nacional Electoral, Tomo I. Instituto Nacional Electoral.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Compendio de Legislación Nacional Electoral, Tomo 2. Instituto Nacional Electoral.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5974>
- <http://www.revistafolios.mx/www.revistafolios.mx/naturaleza-y-prospectiva-del-procedimiento-especial-sancionador>.
- <http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>
- <http://www.te.gob.mx/salasreg/especializada/estadistica/Estadistica.pdf>
- <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5826>
- http://sitios.te.gob.mx/taller_pes2017/media/pdf/a4b3b260a57f981.pdf

CAPÍTULO III

“EVOLUCIÓN LOCAL DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”.

*Luis Alfredo Canto Castillo.
María Salomé Medina Montaña.*

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

El primer antecedente legislativo en materia electoral del que dispuso el estado de Quintana Roo, fue el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, (CIPEQROO)³⁴, el cual fue publicado el 20 de septiembre de 1995, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, en su artículo 1º estableció que las disposiciones contenidas en el citado documento, eran de orden público y de observancia general, así como, que éste reglamentaría los preceptos de la Constitución Política del Estado relativos a garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; la organización, funciones y prerrogativas de los partidos políticos; regular la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios, que se celebraran para elegir

³⁴ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, 2001. Chetumal, Quintana Roo. México. Consultable en el link <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Elimados/wo31167.pdf>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

gobernador, diputados a la legislatura del Estado y miembros de los Ayuntamientos.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera embrionaria coloca las primeras bases para lo que hoy es el Procedimiento Especial Sancionador.

El citado Código, dispone del Libro Tercero "Del Proceso Electoral", Capítulo III "De las Campañas Electorales"; en el cual define el concepto de campaña electoral, actos de campaña y propaganda electoral³⁵; señala los conceptos que comprenden los gastos de propaganda electoral, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, y establece las reglas para determinar los límites a dichos gastos³⁶.

En lo atinente a la campaña, refiere que la propaganda que en el curso de esta difundan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendría más límites que los preceptuados en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁷; así mismo, debiendo evitar cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos religiosos o racistas, sujetando igualmente a los medios de comunicación al cumplimiento de las citadas prohibiciones³⁸.

Fue objeto de regulación de igual manera, el material con el cual debía ser elaborada la propaganda, así como las reglas que se debían observar en la colocación de la misma³⁹. Se indicó que las campañas electorales de los partidos políticos

³⁵ Artículo 140 del CIPEQROO.

³⁶ Artículo 141 del CIPEQROO.

³⁷ Texto Original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 05 de febrero de 1917 al 1 de junio de 2009. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultable en el link <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>

³⁸ Artículo 144 del CIPEQROO.

³⁹ Artículos 145 y 146 del CIPEQROO.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

iniciarían a partir de la fecha de registro de las candidaturas para la elección respectiva y concluirían tres días antes del día de la elección, periodo en el cual debían abstenerse de difundir propaganda o hacer proselitismo en favor o en contra de algún candidato, fórmula o partido político⁴⁰.

Finalmente, se estableció que la inobservancia a las disposiciones contenidas en el citado Capítulo sería sancionada en los términos del CIPEQROO y del Código Penal del Estado⁴¹.

Por su parte, en el Libro Quinto denominado “De la Nulidades y del Sistema de Medios de Impugnación y de las Sanciones Administrativas”, Título Tercero “De las Faltas Administrativas y de las Sanciones”, hace un listado de las autoridades y sujetos susceptibles de ser sancionados por la vulneración a las disposiciones establecidas en él; entre quienes se encuentran las autoridades Estatales y Municipales; funcionarios electorales; Notarios Públicos y demás Fedatarios; los extranjeros; ministros del culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; y **partidos políticos, miembros y candidatos**⁴².

En lo referente al tema de estudio, es en los artículos 322, 323 y 326⁴³ se hace un listado de las sanciones y motivos por los cuales pueden ser sancionados los partidos políticos; del procedimiento para la atención de las irregularidades cometidas; y de las responsabilidades en otras materias; siendo estos del tenor literal siguiente:

“...Artículo 322.- Los partidos políticos podrán ser sancionados:

⁴⁰ Artículo 147 del CIPEQROO.

⁴¹ Artículo 148 del CIPEQROO.

⁴² Artículos 318 a 322 del CIPEQROO.

⁴³ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Consultable en el link

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- I. Con multa de cincuenta a dos mil veces el salario mínimo general vigente en la entidad;
- II. Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- III. Con la supresión total de la entrega de las ministraciones de financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución.

Las sanciones a que se refiere el artículo anterior podrán ser imputadas a los Partidos Políticos cuando:

- a. Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Consejo General, o del Tribunal Electoral;
- b. No se presenten los informes anuales consignados en el punto 6 del artículo 41 de este Código;
- c. Sobrepasen durante una campaña electoral los topes a los gastos señalados en el artículo 141 de este Código; y
- d. *Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.***

Las responsabilidades en que incurran los dirigentes o miembros de los partidos políticos, serán sancionadas en los términos de este Código y de las leyes respectivas.

Artículo 323.- Para los efectos del artículo anterior, el Consejo General del Consejo Estatal Electoral

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

comunicará al Partido Político las irregularidades en que haya incurrido.

Con la comunicación a que se refiere el párrafo anterior el Consejo General del Consejo Estatal Electoral emplazará al partido político para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes.

Sólo se recibirán las pruebas autorizadas por el artículo 305 de este Código y a juicio del Consejo, la pericial contable. Si el Consejo pidiere la pericial, ésta será con cargo al Partido Político. Concluido el plazo a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, el Consejo General del Consejo Estatal Electoral resolverá dentro de los quince días siguientes, salvo que por naturaleza de las pruebas se requiera de un término extraordinario.

El Consejo General del Consejo Estatal Electoral tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta al resolver y de ser procedente, para fijar la sanción correspondiente. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

Las multas que fije el Consejo deberán ser pagadas en la Recaudadora de Rentas del Estado en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación al Partido Político de la resolución ejecutoriada. En caso de oposición al pago por parte del responsable, se podrá solicitar a la autoridad competente la aplicación del procedimiento de cobro relativo...

Artículo 326.- Cuando el Consejo General del Consejo Estatal Electoral o el Tribunal Electoral

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

adviertan en el ejercicio de sus funciones que el acto o la omisión de los funciones electorales o de partidos, fedatarios o candidatos, configuren un delito electoral, dejará expedita la acción penal para que fuere excitada por la parte pasiva o afectada; si a su juicio la infracción fuere grave y notoria, denunciará los hechos ante la autoridad competente sin perjuicio de las demás sanciones que haya impuesto en su fallo...”

Es de señalarse, que en este primer instrumento normativo son inexistentes los conceptos de precampaña, actos anticipados de precampaña o campaña, así como, tampoco se regulan los límites a la participación de los funcionarios públicos durante el periodo de campaña, correspondientes a la etapa de preparación de la elección; por lo que, tampoco existe como tal la figura del Procedimiento Especial Sancionador.

Posteriormente, el 04 de marzo de 2004 se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley Electoral de Quintana Roo, la cual consecuentemente abroga el CIPEQROO.

La citada ley electoral actualmente derogada, disponía de una nueva estructura en su contenido, si bien mantiene el apartado de “Infracciones y Sanciones Administrativas”, lo hace incorporándolo ahora en el Libro Tercero “Del Proceso Electoral”; así mismo, anexa específicamente el Libro Cuarto “De las Precampañas Electorales” y el Libro Quinto “Del Procedimiento Especial Sancionador”, temas que habían sido vagamente perfilados en el CIPEQROO.

De igual manera, fueron incorporadas las definiciones de precampaña electoral, actos de precampaña, propaganda de precampaña electoral, aspirante a candidato, proceso democrático interno⁴⁴, actos anticipados de precampaña y

⁴⁴ Artículo 302, frac. I, II, III, IV y V. de la Ley Electoral de Quintana Roo.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

campaña, precandidato, precandidato único y candidato independiente en su respectivo momento legislativo⁴⁵.

El 13 de noviembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁶, al cual se adicionaron los párrafos séptimo, octavo y noveno, en los que se establecía la obligación constitucional de los servidores públicos de la federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de aplicar en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Así mismo, se estableció que la propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social difundieran como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debía tener el carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; quedando prohibido incluir en la propaganda gubernamental nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por último, el artículo constitucional en cita, establecía que las leyes en sus respectivos ámbitos de competencia, garantizarán el estricto cumplimiento a lo anteriormente previsto, incluyendo el régimen de sanciones a que hubiere lugar.

La reforma constitucional al artículo 134, consecuentemente motivó la inclusión en nuestra entonces Ley Electoral, el tema relativo a la propaganda gubernamental y la responsabilidad en que pudieran incurrir los servidores públicos durante las precampañas y campañas electorales.

⁴⁵ Artículo 7, frac. I, II, III, IV y VI. de la Ley Electoral de Quintana Roo.

⁴⁶ Compendio de la Legislación Nacional Electoral. Tomo I Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Nacional Electoral. México. 2017. Pp. 158-159.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Señalamiento especial, merece el Libro Cuarto “De las Precampañas Electorales”, ya que disponía expresamente de tres capítulos, consistentes en disposiciones generales, fiscalización de las precampañas y el de sanciones; siendo este último capítulo en donde se establecen las sanciones a las que pueden hacerse acreedores los partidos políticos, coaliciones o candidatos que incumplan con las disposiciones en materia de precampañas electorales.

Las sanciones se aplicarán en función de la gravedad de la falta y pueden consistir en apercibimiento; multa hasta por mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado; pérdida del derecho a registrar como candidato al aspirante a candidato; y la cancelación del registro del candidato respectivo.

Dato a destacar, es el hecho de que la Ley Electoral determinaba que para el desahogo de las quejas, además de lo previsto en el apartado de sanciones, se debía ajustar a lo previsto en el reglamento que para tal efecto emitiera el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, reglamento que regularía en lo atinente al Procedimiento Especial Sancionador, únicamente lo relativo a su trámite y sustanciación.

Como podemos advertir hasta este punto, la Ley Electoral reguló explícitamente la propaganda político o electoral; los actos anticipados de precampaña o campaña, la propaganda gubernamental, y finalmente el Procedimiento Especial Sancionador.

La igualmente derogada Ley Electoral, denominó su Libro Quinto “**Del Procedimiento Especial Sancionador**”, en un capítulo único que comprendía de los artículos 322 al 328⁴⁷, en los cuales sentó que dentro de los procesos electorales la Dirección Jurídica del Instituto, instruiría el procedimiento especial cuando se denunciaran conductas

⁴⁷ Compendio Electoral 2016. Ley Electoral de Quintana Roo (Derogada), artículos comprendidos del 322 al 328.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

que: a) Contravinieran las normas sobre propaganda política o electoral; b) Constituyeran actos anticipados de precampaña o campaña, o c) Vulneraran lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal; especificando que los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se consideran calumniosas sólo podían iniciarse a instancia de parte afectada.

En lo que respecta, a los requisitos que debían cumplirse en la presentación de la denuncia estos debían ser los siguientes:

- a. Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c. Los documentos que fueren necesarios para acreditar la personería;
- d. Narración expresa y clara de los hechos en que se basaba la denuncia;
- e. Ofrecer y exhibir las pruebas con las que contarán; o en su caso, mencionar las que hubieran requerido, por no tener posibilidad de recabarlas, y
- f. En su caso, las medidas cautelares que solicitaban.

De igual manera, se establecieron los supuestos por los cuales la denuncia sería desechada de plano por la Dirección Jurídica del Instituto, sin prevención alguna, lo cual ocurriría cuando: a) no se reunieran los requisitos de forma; b) los hechos denunciados no constituyeran una violación en materia de propaganda político electoral; c) el denunciante no aportara ni ofreciera prueba alguna de sus dichos, o d) la denuncia fuese evidentemente frívola.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Para lo cual, la Dirección Jurídica del Instituto disponía de un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción para admitir o desechar la denuncia, tal resolución debía ser informada por escrito al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado para su conocimiento.

En el caso, de que la Dirección Jurídica del Instituto admitiera la denuncia, debía emplazar al denunciante y al denunciado para que comparecieran a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendría lugar dentro del plazo de 48 horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se debía informar al denunciado de la infracción que se le imputaba y se le correría traslado de la denuncia con sus anexos.

De considerarse necesaria la adopción de medidas cautelares, se propondrían al Consejero Presidente del Instituto dentro del mismo plazo de 48 horas posteriores a la admisión; esta decisión podía ser impugnada ante este Tribunal Electoral.

En lo atinente, a la audiencia de pruebas y alegatos se llevaría a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y sería conducida por la Dirección Jurídica del Instituto, debiendo levantar constancia de su desarrollo.

En el procedimiento, no se admitirían más pruebas que la documental y la técnica, esta última sería desahogada siempre y cuando el oferente aportara los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

La falta de asistencia de las partes, no impediría la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos en el día y hora señalados, y esta se desahogaría en los siguientes términos:

Abierta la audiencia, se daría el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor a 30 minutos, resumiera el hecho que motivó la denuncia e hiciera una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En el caso de que el procedimiento se hubiere iniciado en forma

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

oficiosa por el órgano electoral se nombraba un delegado especial para que actuara como denunciante.

Posteriormente, se daba el uso de la voz al denunciado, a fin de que en un tiempo no mayor a 30 minutos, respondiera a la denuncia, ofreciera las pruebas que a su juicio desvirtuaban la imputación que se le realizaba; una vez realizados los alegatos por ambas partes, la Dirección Jurídica del Instituto resolvería sobre la admisión de pruebas y acto seguido procedería a su desahogo.

Concluido el desahogo de las pruebas, el titular de la Dirección Jurídica del Instituto concedería en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podían hacer alegaciones en forma escrita o verbal, por una sola vez y en un tiempo no mayor a 15 minutos cada uno.

Una vez celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, el titular de la Dirección Jurídica del Instituto, debía turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hubieran llevado a cabo, así como un informe circunstanciado, a este Tribunal Electoral, a fin de que se emitiera la resolución correspondiente.

El informe circunstanciado deberá contener por lo menos: a) la relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia; b) las diligencias que se hubieren realizado por parte de la autoridad; c) las pruebas aportadas por las partes; d) las demás actuaciones realizadas, y e) las conclusiones sobre la queja o denuncia.

Una vez, recibido el expediente por este Tribunal Electoral, se turnaría de inmediato a la ponencia que correspondiera, a fin de que se presentara al Pleno el proyecto de resolución que corresponda en un plazo que no debe exceder de 5 días.

Particularidades a destacar en el detallado Procedimiento Especial Sancionador, son medularmente el hecho de

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

que el Instituto Electoral de Quintana Roo ya no sería la única instancia en conocer de dicho procedimiento, en esta ocasión solamente sería la instancia sustanciadora; y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, por su parte, sería la instancia que realizara el estudio de fondo y emitiera la resolución respectiva.

Finalmente, el 21 de septiembre de 2017, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (LIPEQROO), la cual abrogó la Ley Electoral anteriormente analizada y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

La LIPEQROO, presenta un nuevo esquema el cual es mucho más amplio, detallado y ordenado, contiene el Libro Séptimo “Del Régimen Sancionador Electoral”⁴⁸, con el siguiente contenido:

Títulos	Capítulos
Primero. De los Sujetos, Conductas Sancionables y Sanciones.	Primero. De los Sujetos Segundo. De las Conductas Sancionables. Tercero. De las Sanciones.
Segundo. Del Procedimiento Sancionador.	Primero. Disposiciones Preliminares. Segundo. Procedimiento Ordinario Sancionador. Tercero. Procedimiento Especial Sancionador.

La LIPEQROO, define un régimen sancionador electoral el cual se compone de dos procedimientos el ordinario y el especial sancionador; así mismo, enlista a todos los sujetos de responsabilidad por la comisión de infracciones⁴⁹; así como enumera para cada sujeto de responsabilidad las infracciones

⁴⁸ Compendio Electoral 2018. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Chetumal, México. Pps. 160-181.

⁴⁹ Artículo 394 de la LIPEQROO.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

por las cuales puede ser sancionado⁵⁰; lo que permite, que las sanciones impuestas puedan ser individualizadas.

En lo tocante a este tópico⁵¹, en comparación con los ordenamientos legales anteriormente estudiados, éstas fueron señaladas de manera particular para cada uno de los sujetos de responsabilidad; por lo que, al ser aplicadas de manera individualizada a cada uno de los sujetos, se establecieron los criterios o circunstancias que debía tomar en consideración la autoridad electoral al momento de aplicarlas; las cuales se encuentran previstas en el artículo 407 de la ley en comento, siendo estas las siguientes:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- III. Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- IV. Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones y
- VI. El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones⁵².

⁵⁰ Artículos 395 a 405 de la LIPEQROO.

⁵¹ Artículo 406 a 409 de la LIPEQROO.

⁵² Artículos 406, frac. IV, inciso d) y 407 de la LIPEQROO.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Las causales de improcedencia y desechamiento se establecieron de manera específica, siendo estas estudiadas de manera oficiosa⁵³.

Para el Procedimiento Especial Sancionador, se hicieron algunas modificaciones como, el aumento de 24 a 48 horas para que la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, admita o deseche las quejas o denuncias; se estableció que en el caso en que se considerara necesaria la adopción de medidas cautelares, la Dirección Jurídica las remitirá a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto para su conocimiento, estudio y aprobación, para lo cual dispondrá de 48 horas; así mismo, en el caso de ser impugnada la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, ante el Tribunal Electoral, este dispondrá del plazo de cinco días para resolver el medio de impugnación⁵⁴.

En lo que respecta a la intervención del Tribunal Electoral de Quintana Roo, de manera explícita se le ordena resolver de forma pronta y expedita con las constancias que obren en autos, sin embargo, podrá requerir de nueva cuenta a aquellas autoridades a las que les hubiere hecho requerimiento la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo; de persistir la falta de cumplimiento por parte de las autoridades requeridas, el Tribunal Electoral podrá aplicar las medidas de apremio correspondientes⁵⁵.

Además, fue agregado lo relativo a los efectos que tuvieren las sentencias emitidas en los Procedimientos Especiales Sancionadores, pudiendo ser la declaración de inexistencia de la violación objeto de queja o denuncia, y en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto; o de resultar existentes las violaciones imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en la Ley.

⁵³ Artículo 418 a 420 de la LIPEQROO.

⁵⁴ Artículo 427 de la LIPEQROO.

⁵⁵ Artículo 430 de la LIPEQROO.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Como podemos observar, la LIPEQROO atendió y desglosó a mayor detalle el Procedimiento Especial Sancionador, lo que permite tener en claro el actuar de cada una de las autoridades electorales que intervienen en la sustanciación y resolución del mismo.

Para concluir el análisis legislativo del Procedimiento Especial Sancionador en nuestro Estado, hemos de atender la reciente reforma a la LIPEQROO⁵⁶ publicada el once de octubre del presente año en el Periódico Oficial del Estado, en la cual fueron objeto de reforma la fracción I del artículo 425, el párrafo segundo del artículo 427, el párrafo segundo del artículo 430, y las fracciones I y II del artículo 431.

Inicialmente la fracción I del artículo 425 de la citada Ley, solamente consideró como conducta infractora al derecho electoral, la vulneración del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal⁵⁷, relativo a la propaganda gubernamental; sin embargo en la reciente reforma se anexó el párrafo séptimo, el cual establece que los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Seguidamente, la reforma de los artículos 427, 430 y 431, son atinente al actuar del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en el primero de ellos se ordena a la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, que en caso de desechamiento de la denuncia, además de notificar al denunciante y al Consejo General del Instituto la resolución

⁵⁶ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, consultable en la página oficial de la XV Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, en el link <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L185-XV-11102018-747.pdf>

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el link http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

emitida, de igual manera deberá notificar al Tribunal Electoral para su conocimiento; así mismo, se estableció de manera explícita la facultad del Tribunal Electoral de poder dictar las diligencias para mejor proveer cuando el caso así lo requiera.

Por último, en lo relativo a los efectos de las sentencias se cambió el término violación por infracción y se establecieron textualmente como efectos la declaratoria de la inexistencia y existencia de las infracciones objeto de queja o denuncia, toda vez que en la redacción reformada solamente hacía referencia expresa a la hipótesis de inexistencia, y solo por inferencia se podía colegir que la segunda fracción del artículo 431, correspondía a los efectos en la hipótesis de que las infracciones resultaran existentes.

De todo lo anteriormente reseñado, podemos observar que los antecedentes legislativos locales son breves en nuestra entidad, sin embargo han resultado ser profundos, específicos y de gran trascendencia en la evolución del Procedimientos Especial Sancionador.

ANTECEDENTE JURISDICCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN QUINTANA ROO.

Para conocer el origen jurisdiccional del Procedimiento Especial Sancionador en la entidad se requiere adentrarnos a lo que al respecto ha resuelto la Sala Superior y la Sala Regional Xalapa, ambos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como antecedentes inmediatos y necesarios a las reformas que motivaron su instauración a nivel constitucional y legal.

Los antecedentes a nivel federal los podemos encontrar en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006, del cinco de abril de dos mil seis, y en los juicios de revisión constitucional SUP-

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

JRC-163/2006, de veintinueve de junio de dos mil seis y SUP-JRC-202/2007, del veinticuatro de agosto de dos mil siete⁵⁸.

El antecedente jurisdiccional a nivel local lo encontramos en los expedientes SX-JRC-30/2010 y su acumulado SX-JRC-37/2010, en los que esencialmente se determinó la necesidad de la instauración de un procedimiento abreviado, colateral al procedimiento administrativo sancionador establecido en la ley de la materia.

EXPEDIENTE SX-JRC-37/2010

En esta impugnación el actor se inconformó con el acuerdo del Consejo General del IEQROO, por el cual determinó la improcedencia de medidas cautelares solicitadas en el Procedimiento Sancionador radicado con la clave IEQROO/ADMVA/011/2010, en contra de una empresa y dos periódicos de circulación estatal, por la publicación de una encuesta realizada en el periodo comprendido entre el veintiuno y el veintisiete de mayo del año dos mil diez, relativa a las preferencias electorales en el municipio de Benito Juárez.

Lo total de las medidas solicitadas se circunscribía a lo siguiente:

- a. Se ordenara a los denunciados el retiro de las encuestas tanto en sus ediciones impresas como en Internet.
- b. Se ordenara a un periódico en particular, la publicación de una nota aclaratoria en la que se retractara de la afirmación de que la encuesta fue aprobada por la autoridad administrativa electoral.

⁵⁸ Lo dejamos como antecedente dado que lo total del tema es la evolución jurisdiccional del PES en el Estado de Quintana Roo.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- c. Se ordenara a los denunciados se abstuvieran de publicar nuevamente la encuesta y solicitaran la aprobación del IEQROO para cualquier encuesta futura, y,
- d. Se dictara a la brevedad las medidas necesarias para que los hechos denunciados cesaran y no se reincidiera en ello.

La autoridad responsable (IEQROO), sostenía que no podía adoptar ninguna de tales medidas, pues a su consideración existía una interpretación e inferencia subjetiva del quejoso, pues en lo referente a la empresa, esta había cumplido con los requerimientos metodológicos mínimos previstos en la ley de la materia y en lo atinente a que uno de los periódicos publicara una nota aclaratoria, esta consideró que no había lugar a rectificación porque el error que la motivaba se había debido a un "lapsus Calami", que en nada perjudicaba el desarrollo del proceso electoral en curso.

En su impugnación, el inconforme adujo que le causaba perjuicio que la autoridad responsable hubiera resuelto el fondo del asunto, cuando únicamente se trataba de una medida cautelar, señalando que con dicho actuar se contravenía la normativa electoral relacionado con las encuestas o sondeos de opinión.

La autoridad del conocimiento declaró parcialmente fundado el agravio vertido por el actor, habiendo señalado que la responsable perdió de vista el objetivo de la medida cautelar y que con ello, proveyó más allá de lo solicitado.

En esencia, señaló que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan por ser accesorias y sumarias; en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo y que se tramitan en plazos breves, cuya finalidad es prevenir el peligro en la dilación y suplir interinamente la falta de resolución asegurando su eficacia.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Bajo ese contexto, señaló que se debió interpretar el contenido de la denuncia y distinguir cuales de las solicitudes podrían acogerse como medidas cautelares y cuales estaban vinculadas con el fondo del asunto.

En conclusión, adujo que en atención a la naturaleza de las medidas cautelares se requiere de una acción ejecutiva inmediata, con los elementos que se puedan recabar y apreciar en el tiempo más breve posible, generalmente con los aportados por el quejoso, motivo por el cual requieren de un procedimiento inmediato y ágil para la revisión de su legalidad en donde se dé, amplíe o complete el derecho de audiencia, los tramites sean los mínimos, además de rápidos, ágiles y fáciles, pero suficientes para brindar la oportunidad de restaurar un actuar indebido.

Finalmente, determinó como medidas cautelares las señaladas en los incisos a) y c) que anteceden.

EXPEDIENTE SX-JRC-30/2010

En este expediente el actor señaló que le causaba agravio la omisión del IEQROO, de resolver la queja radicada con la clave IEQROO/ADMVA/011/2010 instaurada en contra de una empresa y dos periódicos de circulación estatal, aduciendo al respecto que la falta de resolución contraviene los principios rectores de la materia, en especial, el de tutela jurisdiccional efectiva.

Al caso, la autoridad responsable sostuvo que no existía la omisión de marras, pues manifestó que al día siguiente de la interposición de la queja dictó las constancias de radicación y dos días después, celebró sesión extraordinaria de Consejo General para proveer respecto a las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, de manera que al haberse iniciado el procedimiento, este debe instrumentarse en todas su fases, precisando que no podía dictar resolución cuando apenas

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

habían pasado tres días a partir de la presentación de la denuncia.

La Sala Regional Xalapa, reconoció que efectivamente le asistía la razón a la responsable, ya que ante la presentación de la queja su conducta fue activa para dictar las providencias de inicio del procedimiento, sin embargo, consideró fundado el agravio vertido por el quejoso, desde la óptica constitucional de la demora, por haberse apartado de los principios de razonabilidad y racionalidad distintivos de actos que por su naturaleza requieren de celeridad para corresponder al imperativo de impartición de justicia pronta y expedita, dispuesta en el artículo 17 de la Constitución General.

Adujo que tratándose de procedimientos administrativos sancionadores electorales que se sustancian con motivo de un proceso electoral, esta garantía de justicia implica que la resolución se dicte en un plazo breve, que permita el cese casi inmediato de la conducta que resulte contraria a la norma y en su caso, se imponga la sanción correspondiente, tomando en cuenta que la finalidad de estos procedimientos también es preventivo.

Precisó que el diseño legislativo en la entidad en materia de imposición de sanciones, no hacía distinción al tratamiento que debía darse a las faltas que se cometían durante el proceso electoral y los que se cometían en tiempo interprocesal y que al estar sujetas al mismo procedimiento, los plazos de sustanciación resultaban demasiado amplios para resolver las cuestiones vinculadas con el desarrollo de los comicios.

En relación con lo anterior, determinó que el procedimiento administrativo sancionador previsto en la normativa de la entidad (artículo 264 de la abrogada Ley Electoral de Quintana Roo), obligaba a la responsable a emitir un dictamen, una vez que los denunciados dan contestación a la queja y aportan las pruebas que consideren pertinentes, pero que

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

al no establecer plazos específicos para su elaboración y ser incierta la fecha para que sea sometido al Consejo General del IEQROO, para su aprobación, el procedimiento resultaba contrario al fin preventivo que tiene implícito, pues pudiera ser que al momento en que se resuelva se hayan consumado irreparablemente los actos y su impacto en el proceso electivo sea decisivo.

Previo a dejar sentado la secuela procesal del procedimiento administrativo sancionador en estudio, señaló en forma categórica que el Consejo General tenía la obligación de ejercer las facultades que le concedían los artículos 9 y 14, fracciones XXV, XXVII, XXIX y XL de su abrogada Ley Orgánica y con base en ello, instrumentar un procedimiento que garantizará la impartición de justicia pronta y expedita, lo cual era particularmente relevante tomando en cuenta que la difusión de las encuestas se realizó en medios impresos de importante distribución en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo⁵⁹.

Que la existencia de estas atribuciones expresas se complementaban con la existencia de una facultad implícita consistente en que para hacer efectivas las atribuciones señaladas resultaba necesario que el Instituto cuente con la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas y tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico violentado, garantizando con ello el debido desarrollo del proceso electoral ante situaciones extraordinarias como las planteadas en el asunto sometido a estudio.

En adición a lo anterior, la autoridad jurisdiccional estableció en forma general que en una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 14, párrafo final 116, segundo párrafo fracción IV, y 133 de la Constitución Federal; 25, incisos b) y c) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 3 y 4 de la abrogada Ley Electoral de

⁵⁹ En la resolución se pondera la importancia de los medios de comunicación en los cuales se difundieron las encuestas o sondeos de opinión.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Quintana Roo, todo elección democrática debe cumplir con los principios constitucionales para salvaguardar que el resultado correspondiente sea producto de una elección libre y auténtica, en el que se respete el sufragio universal, libre, secreto y directo; la igualdad y, en su caso, equidad en la contienda; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral y el control de la legalidad constitucional de los actos y resoluciones electorales.

De ahí que, si un partido político o coalición hace valer una inconformidad por actos realizados dentro de un proceso electoral, cuando estime que dichos actos son 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 del proceso electoral se ajuste a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables, así como para salvaguardar que el resultado correspondiente sea producto de una elección libre y auténtica, no tiene necesidad de hacerlo a través de la vía del procedimiento administrativo sancionador electoral establecido en la norma local, sino a través de otras vías que tengan una finalidad, primordialmente, preventiva o correctiva (más que sancionadora o represiva) y en que se observen puntualmente, las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, un procedimiento abreviado distinto al sancionador electoral.

En el caso, precisó que la sanción es la "última ratio" del Estado, el cual sólo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios para lograr que los sujetos obligados observen la normatividad, cobrando relevancia la adopción de medidas que puedan evitar las infracciones, dejando las sanciones administrativas para el último lugar.

En conclusión, estableció que para que el Instituto ejerciera plenamente las atribuciones que tiene legalmente conferidas

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

para hacer que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y que las actividades que se realizan dentro del proceso se apeguen a la norma, se requiere un procedimiento legal específico que no se agote en la imposición de una sanción, sino que privilegie la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades y pueda restaurarse el orden jurídico electoral violado a fin de garantizar el normal desarrollo del proceso electoral local, era necesario que existiera un procedimiento distinto, aunque análogo, al establecido en el citado artículo 264 de la Ley Electoral Local, en que se observen las formalidades esenciales exigidas constitucionalmente.

Esto es, que el procedimiento administrativo sancionador electoral local tenía efectos punitivos o represivos, mientras que el procedimiento especializado o sumario, tendría efectos preventivos o depuradores del proceso electoral local.

En tales consideraciones, para reparar la violación alegada, ordenó a la autoridad responsable el inicio de un procedimiento abreviado, ajustándose a los lineamientos siguientes:

Entre los requisitos que debía cubrir el procedimiento abreviado se encuentran los siguientes:

- 1. Procedimiento en forma de juicio.** La existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, o bien, un procedimiento administrativo que se siga en forma de juicio ante autoridad competente, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado (conforme al artículo 14 Constitucional en relación con actos privativos o de molestia).

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- 2. Garantía de audiencia y formalidades esenciales del procedimiento.** Este imperativo derivaba del postulado de la tesis de jurisprudencia: **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo II, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, página ciento treinta y tres.

Para ello, estableció como elementos que deben observarse para su cumplimiento, los siguientes:

- a. 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.
- b. Otorgar la oportunidad razonable a las partes o al posible afectado para 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.
- c. Dar 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

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- d. 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 fundamentación y motivación legal, establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

3. Principio de proporcionalidad. Los actos del procedimiento instrumentado deben ajustarse al principio de proporcionalidad, es decir, a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

- a. El criterio de idoneidad es un criterio de carácter negativo que excluye los medios no idóneos.
- b. Según el criterio de necesidad, de dos medios igualmente idóneos, debe escogerse aquel que sea más benigno con el derecho fundamental afectado (o menos restrictivo del mismo).
- c. El criterio de proporcionalidad (en sentido estricto) establece que el grado de intensidad de la intervención o afectación de uno de los principios en pugna en un determinado caso concreto (por ejemplo, la libertad de expresión) debe estar en relación con la mayor importancia de la satisfacción del otro principio (verbigracia, el derecho al honor). De esta forma, una intervención en la libertad de expresión puede estar justificada en un determinado caso concreto si se considera que la protección del derecho al honor tiene una elevada importancia, en el entendido de que, en todo caso, la ponderación que llegara a efectuarse de los principios o valores tutelados constitucionalmente en conflicto debe

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

ser controlable racionalmente y, desde luego, controlable jurisdiccionalmente.

Establecidos los requisitos que debía contener el procedimiento abreviado seguido en forma de juicio, análogo al establecido en el artículo 264 de la abrogada Ley Electoral de Quintana Roo, pero más expedito y con ciertas peculiaridades, en el que se respetaran las formalidades precisadas, determino su implementación en los términos siguientes:

- I. El Instituto, de oficio o a petición de parte, requerirá al Secretario de la Junta General, conforme con lo dispuesto por el citado artículo 14, fracción XXIX de la citada Ley Orgánica, para que investigue los hechos relacionados con el proceso electoral local que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos, de sus respectivos candidatos o el propio proceso electoral.
- II. Una vez presentada la denuncia o solicitud, el Director Jurídico en términos del artículo 50 fracción III, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado, deberá notificar inmediatamente a la entidad denunciada, para que en el término de cinco días hábiles siguientes a la notificación, conteste por escrito lo que a su interés convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.
- III. Recibida la contestación, se fijará día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos. Dicha audiencia deberá realizarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la admisión.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- IV. La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se efectuará por el propio Director Jurídico.

La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes que concurran 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. A continuación, deberá proveerse sobre la admisión de las pruebas y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluyendo las ordenadas por la autoridad administrativa. Finalmente, se recibirán los alegatos de las partes.

- V. Para los efectos del presente procedimiento sumario, sólo serán admitidas las siguientes pruebas: **a)** Documentales públicas y privadas; **b)** Técnicas; **c)** Presuncionales; y **d)** Instrumental de actuaciones. Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en que se comparece al procedimiento. Ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta.

Los órganos competentes para sustanciar y resolver 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.

- VI. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia, el Director Jurídico

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

del Instituto formulará un dictamen que deberá someter a la consideración del Consejo General quien resolverá en la sesión que se realice dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Se puntualizó que el Instituto debía resolver sobre la solicitud formulada, con plenitud de atribuciones.

Además, se precisó que para la resolución de este tipo de procedimientos, la responsable debería tomar en cuenta las reglas básicas de cualquier proceso, relacionadas con los presupuestos procesales que se deben satisfacer.

EXPEDIENTE PES/001/2016

Este expediente constituye históricamente el primer Procedimiento Especial Sancionador resuelto por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, interpuesto por el Partido MORENA y en contra del ciudadano José Mauricio Góngora Escalante y el Partido Revolucionario Institucional, por la supuesta promoción de la imagen y presuntos actos anticipados de campaña.

El expediente deriva de la queja interpuesta ante la autoridad administrativa electoral con la clave alfanumérica IEQROO/Q-PES/003/2016, la cual fue substanciada por dicha autoridad hasta la audiencia de pruebas y alegatos, y una vez celebrada la misma, la Dirección Jurídica del Instituto turnó de manera inmediata el expediente completo al Tribunal local, señalando las medidas adoptadas y acompañando anexo el informe circunstanciado correspondiente, conforme lo marcaba el artículo 327 de la abrogada Ley Electoral de Quintana Roo⁶⁰.

La resolución fue emitida el treinta y uno de marzo del año dos mil dieciséis, en la cual se declaró la inexistencia de las conductas atribuidas a los denunciados.

⁶⁰ Adicionado en el Periódico Oficial el 11 de Noviembre de 2015.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

CONCLUSIONES:

Como puede verse de los argumentos esgrimidos en los expedientes SX-JRC-30/2010 y su acumulado SX-JRC-37/2010, lo total era la implementación de un procedimiento abreviado con una finalidad primordialmente preventiva o correctiva, más que sancionadora o represiva, en los que se observarían las formalidades del procedimiento y distinto al procedimiento sancionador electoral dispuesto en la ley de la materia (artículo 264 de la abrogada Ley Electoral de Quintana Roo).

Esto es, se olvidó en la implementación del procedimiento abreviado la figura jurídica de la medida cautelar, a pesar de haber sido relevante en uno de los expedientes acumulados; situación que complicó su implementación efectiva en la entidad, pues en la ley de la materia vigente en la época solo se establecía una serie de sanciones por la comisión de determinadas conductas contrarias a la normativa electoral, de ahí que se denominara procedimiento sancionador.

Al parecer, la implementación jurisdiccional del procedimiento abreviado aludía a la celeridad de un procedimiento en el que en la resolución de fondo se determinara respecto a cuestiones de medidas cautelares o correctivas, sin importar las sanciones o en su caso, la imposición de ambas en el dictado final del procedimiento respectivo, lo cual en nada aliviaba el principio de demora breve dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

En fin, lo loable de estos expedientes y de otros, es que dieron pauta a la implementación Constitucional y Legal del Procedimiento Ordinario Sancionador y del Procedimiento Especial Sancionador, con sus características propias.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

FUENTES DE INFORMACIÓN

LEGISLACIONES

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, 2001. (CIPEQROO) Consultable en el link <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Eliminados/wo31167.pdf>
- Ley Electoral de Quintana Roo
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Consultable en la página oficial de la XV Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, en el link <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L185-XV-11102018-747.pdf>
- Texto Original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 05 de febrero de 1917 al 1 de junio de 2009. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultable en el link <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>
- Compendio de la Legislación Nacional Electoral.

CAPÍTULO IV
RESOLUCIONES RELEVANTES DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA
ROO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR

Nora Leticia Cerón González
Vicente Aguilar Rojas
Jose Alberto Muñoz Escalante
Eliud De La Torre Villanueva
Carla Adriana Mingüer Marqueda

El Consejo Estatal Electoral como se llamó primeramente a lo que hoy es el Instituto Electoral de Quintana Roo, desde sus inicios fue el responsable de la resolución de infracciones a la normatividad electoral a través de procedimientos de carácter administrativo, como se había dispuesto en la federación y en los demás órganos administrativos electorales del país. Sin embargo, se reconoce que la sofisticación de las contiendas electorales que se vienen dando desde entonces y hasta nuestros días, ha exigido y desarrollado complejos instrumentos que permitan procesar dichos conflictos.

Como se señala, el Procedimiento Especial Sancionador surge de la necesidad de atender con oportunidad los conflictos surgidos en campañas crecientemente competidas

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

y sofisticadas; Lorenzo Córdova, actual Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), dice que “El procedimiento especial sancionador, tiene una naturaleza restauradora del orden legal dentro del proceso electoral, ello porque busca que en breve término los derechos conculcados de los justiciables puedan quedar de nuevo a salvo.” (; Vianello, Naturaleza y perspectiva del procedimiento especial sancionador, 2018)

La reforma constitucional y legal en materia electoral de 2014, trajo consigo un nuevo diseño en el procedimiento especial sancionador, que impactó no sólo a nivel institucional con la creación de nuevos órganos, sino en relación con las atribuciones sustanciales que se les otorgaron. Puesto que ya no sólo un órgano se encargaría de conocer y resolver las quejas o denuncias electorales, sino ahora serían dos, uno, el administrativo electoral que integra y sustancia el expediente, y el otro, el tribunal electoral, que resuelve en definitiva las mismas.

En Quintana Roo, fue en el 2015 que se llevaron a cabo las reformas a la entonces Ley Electoral del Estado, en la que se establecieron las reglas que deben cumplirse para el trámite, sustanciación y resolución de las quejas o denuncias que se presenten dentro de los procesos electorales locales, señalando la atribución del Instituto Electoral del Estado, para la instrucción de dicho procedimiento y al Tribunal Electora de la entidad, para resolver respecto del mismo, lo cual, se trasladó íntegro en 2017 a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

En el proceso electoral 2016, celebrado en el Estado para elegir a quienes ocuparían los cargos de gobernador, de miembros de la legislatura y de los ayuntamientos, permitió por primera vez, que el Tribunal Electoral de Quintana Roo resolviera asuntos relacionados con quejas o denuncias del Procedimiento Especial Sancionador, dentro de los cuales se vertieron argumentos novedosos de interpretación normativa,

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

consideradas de trascendencia, pues sientan las bases para la solución de futuros conflictos de la misma índole.

Como se observa en la tabla dispuesta bajo este párrafo, dentro de las conductas más denunciadas en la elección 2016, fueron los temas de la propaganda política o electoral y los actos anticipados de campaña, mientras que las menos denunciadas fueron la promoción personalizada, imparcialidad y la entrega de bienes de consumo.

Conductas más denunciadas	No. de quejas o denuncias presentadas
Propaganda política o electoral	14
Actos anticipados de campaña	13
Propaganda gubernamental	5
Propaganda negra o calumniosa	3
Promoción personalizada	2
Violación al principio de imparcialidad	2
Entrega de despendas	2

Fuente: Estadística emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en 2016.

Durante dicho proceso electoral, el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo resolvió cincuenta quejas, a través de cuarenta y seis resoluciones, resultando relevantes aquellas que en sus hechos se denuncian conductas por la indebida utilización de las redes sociales a través del Internet, como lo son el *Facebook* y el *Twitter*, al contravenir en su operación lo dispuesto en las normas de propaganda política o electoral.

Partiendo de que los medios electrónicos de difusión y las redes sociales a través de Internet, son herramientas nuevas que se han utilizado en las campañas electorales, como mecanismos para llegar de forma más ágil al mayor número de personas, impactando de inmediato en los sentidos de

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

sus seguidores, y aunado a que la normativa en la materia es insuficiente, se ha requerido sentar argumentos de interpretación novedosos, que en tanto se determina sobre su regulación, sirvan para resolver otros casos en el futuro.

Entre los asuntos del Procedimiento Especial Sancionador de relevancia en los que se atendió la utilización de las redes sociales a través de medios electrónicos, se encuentran las resoluciones dictadas en los expedientes PES/010/2016 y PES/037/2016, mismos que fueron resueltos atendiendo lo siguiente:

EXPEDIENTE: PES/010/2016

DENUNCIANTE: Lenin Amilcar Correa Chulím.

DENUNCIADOS: H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco y Eduardo Elías Espinosa Abuxapqui.

CONDUCTA DENUNCIADA: Presuntos actos consistentes en difusión de propaganda gubernamental, electoral, política y personalizada dentro del periodo de campaña electoral, a través de la Red Social denominada Twitter, en las cuentas @Con_Abuxapqui, y @E_Abuxapqui.

SINTESIS DEL ASUNTO:

a. Preliminar.

El denunciante en su queja señaló que el H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco, y el ciudadano Eduardo Elías Espinosa Abuxapqui, realizaron presuntos actos de difusión de propaganda gubernamental, electoral, política y personalizada dentro del período de campaña electoral, a

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

través de la red social denominada Twitter, en las cuentas @Con_Abuxapqui, y @e_abuxapqui.

Sustentando su dicho en el hecho de que la cuenta de la red social de twitter, también se publicitaba en el portal oficial www.opb.gob.mx, del H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco, desde donde se invitaba a la ciudadanía a contactar a sus autoridades y conocer información relativa a la administración en sus redes sociales.

Lo cual transgredía el artículo 19 de la Ley Electoral de Quintana Roo y el Acuerdo INE/CG78/2016, donde se estableció que la propaganda gubernamental debía suprimirse o retirarse en medios de comunicación social desde el inicio de las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral.

De igual forma, señaló que se estaba violentando el punto resolutive SEXTO del Acuerdo del INE antes citado, pues los portales de los entes públicos en Internet, deben abstenerse de difundir logros de gobierno, así como referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política, electoral o personalizada.

Entre las alegaciones de los DENUNCIADOS con relación a la queja se observa que:

Eduardo Espinosa Abuxapqui, en su carácter de Presidente Municipal, hizo valer la incorrecta interpretación del Acuerdo INE/CG78/2016, por parte de DENUNCIANTE, en el sentido que debía ser suprimida o retirada toda propaganda gubernamental entre los cuales se encontraban

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

los portales electrónicos de los diferentes entes gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno, así como el señalamiento sobre la difusión en redes sociales de twitter en las cuentas @Con_Abuxapqui y @e_abuxapqui, las cuales eran personales y no institucionales, aunado a que tal situación no se encontraba regulada por la Ley en la materia.

En este mismo tenor, señaló el mismo denunciado que la finalidad del artículo 41 base III, apartado C, con relación al diverso 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no deben ser interpretados como un obstáculo para mantener la comunicación entre el gobierno y los particulares.

Afirmando que los hechos que se denunciaban no constituían propaganda político electoral ya que no promovían el voto hacia algún candidato, coalición o partido político, toda vez que la finalidad de las publicaciones en las redes sociales eran de carácter meramente informativa relacionadas con la realización de obras públicas a petición directa de la propia ciudadanía, pero no podían ser consideradas como actos que pretendían posicionarlo para obtener el voto ciudadano.

Por su parte Arturo Fernández Martínez, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Othón P. Blanco, manifestó en su escrito de comparecencia de fecha dos de mayo, que por cuanto a la página del Ayuntamiento de Othón P. Blanco, (<http://www.opb.gob.mx/inicio/>), no hubo difusión de logros de gobierno, así como referencias visuales o auditivas, imágenes, voces

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

o símbolos que pudieran constituir propaganda política, electoral o personalizada; pues desde el inicio de la veda electoral, se había suprimido toda propaganda gubernamental, dándose instrucciones a la Dirección de Informática que colocare en la página virtual, la leyenda siguiente:

“SE SUSPENDE DURANTE EL PERÍODO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES LA DIFUSIÓN DE LAS ACCIONES DE GOBIERNO, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ACUERDOS SEXTO Y SÉPTIMO DEL ACUERDO INE/CG78/2016, MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2015-2016 ASÍ COMO PARA LOS PROCESOS LOCALES ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS QUE SE CELEBREN EN EL 2016.”

Asimismo, refirió que incluso el Presidente Municipal Eduardo Elías Espinosa Abuxapqui, dio indicaciones al titular de la Dirección de Asuntos Jurídicos del H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco, para efecto de que se elabore el tema de Blindaje Electoral, que se difundió vía electrónica y capacitó a las diferentes áreas de dicho Municipio.

Al igual que el Presidente Municipal, señaló que la finalidad del artículo 41 base III, apartado C, con relación al diverso 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no deben ser interpretados como un obstáculo para mantener la comunicación entre el gobierno y los particulares.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Afirmando que los hechos que se denuncian no constituyen propaganda política electoral ya que no promueven el voto hacia algún candidato, coalición o partido político, toda vez que la finalidad de las publicaciones en las redes sociales es de carácter meramente informativo relacionadas con la realización de obras públicas a petición directa de la propia ciudadanía, pero no pueden ser consideradas como actos que pretendan posicionarlo y obtener el voto ciudadano.

b. Estudio de fondo.

En el análisis de los hechos denunciados en su resolución el Pleno atendió lo previsto en el Acuerdo INE/CG78/2016, y demás disposiciones relativas a la normativa electoral federal y local vigentes.

Primeramente estableció la Naturaleza de las cuentas de Twitter @Con_Abuxapqui y @e_abuxapqui.

Determinando que la Cuenta @Con_Abuxapqui, contrario a lo alegado por el ciudadano Eduardo Elías Espinosa Abuxapqui, de que era de carácter personal, esta resultó ser oficial, ya que tenía todas las características de una cuenta de ese tipo, por lo que debía considerársele como tal, toda vez que utilizaba el escudo del Municipio de Othón P. Blanco, el slogan del actual gobierno municipal "ElValorDeLoNuestro" y además porque la propia cuenta así lo señalaba al referir: *"Nuestro interés es difundir nuestra historia, costumbre y sitios de Chetumal y Q Roo. Cuenta oficial del Ayuntamiento de OPB. Instagram: elvalordelonuestro."*

Sobre la cuenta @e_abuxapqui el Pleno arribó a la conclusión de que correspondía a la

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

persona del ciudadano Eduardo Elías Espinosa Abuxapqui y por tanto, ésta debía considerársele de carácter personal, ello porque advirtieron que en la sección *"del perfil"* de la cuenta se manejaba la fotografía del ciudadano y se leía *"Político y Quintanarroense comprometido con la sociedad. Hoy en día Presidente Municipal de Othón P. Blanco."*, por lo que no quedó duda para la autoridad resolutora que los comentarios vertidos y los tweets emitidos en tal cuenta, fueron realizados a título personal.

Ahora bien, sobre la propaganda gubernamental y personalizada generada en la Cuenta @Con_Abuxapqui de la red social *twitter*, con el caudal probatorio fue acreditada la infracción, consistente en la vulneración a lo dispuesto por el artículo 41 base III apartado C, segundo párrafo, y 134 párrafo octavo, ambos de la carta magna, en relación con el 209 párrafo 1 y 449 párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, se acreditó que la difusión de dicha propaganda gubernamental se realizó durante el periodo de veda electoral, esto es, en el periodo que va desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.

En ese sentido, los argumentos en la resolución resaltaron que la difusión de la propaganda gubernamental, entendida como "los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación", implica la utilización de diversos elementos, entre ellos, el relativo al medio comisivo, es decir, el medio de comunicación social en que puede difundirse la misma, siendo uno de ellos la Internet y las redes sociales.

Apuntándose con precisión en la misma, que la propaganda gubernamental denunciada, denotó acciones gubernamentales efectuadas por parte del titular del Ayuntamiento de Othón P. Blanco que llevó a cabo en ejercicio de las facultades que constitucional y legalmente le están conferidas, pero que con su difusión en el periodo de veda electoral se incumple con lo establecido en los artículos 41 Base III Apartado C, segundo párrafo, y 134 párrafo octavo, ambas de la Constitución Federal, en relación con el 209, párrafo 1 y el 449 párrafo 1, inciso b) de la LEGIPE, por tanto, el Presidente Municipal al encontrarse vinculada la cuenta de twitter @Con_Abuxapqui con nombre ElValorDeLoNuestro incumplió con la obligación de observar y suspender la totalidad de la propaganda desde el inicio de las campañas electorales..

Con todas las pruebas que obraban en el expediente, el Pleno declaró la existencia de la difusión de propaganda gubernamental en el periodo de veda a través de la cuenta de twitter @Con_Abuxapqui, considerando a esta de carácter institucional y no personal, perteneciente al Ayuntamiento de Othón P. Blanco, en la cual se observaron diversas publicaciones para difusión de logros y acciones de gobierno del Ayuntamiento de Othón P. Blanco.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Otro asunto de relevancia que cabe destacar, es el referente al expediente en el cual se involucran conductas relacionadas con las redes sociales a través del Internet, derivadas de la prohibición para difundir propaganda en el periodo de veda electoral.

EXPEDIENTE: PES/037/2016

DENUNCIANTE: Partido Revolucionario
Institucional

DENUNCIADOS: Jesús Alberto Zetina Tejero y
Partido Acción Nacional.

CONDUCTA DENUNCIADA: La comisión de infracciones relacionadas con la difusión de propaganda electoral dentro de los tres días anteriores a la jornada electoral celebrada el cinco de junio pasado, por cuanto a mensajes publicados en la cuenta de la red social denominada Facebook, con nombre de usuario "Jesús Alberto Zetina Tejero".

SINTESIS DEL ASUNTO:

a. Preliminar.

El PRI presentó formal DENUNCIA en contra del ciudadano Jesús Alberto Zetina Tejero, en su calidad de candidato a diputado por el principio de representación proporcional, y el PAN, por la comisión de infracciones derivadas de la difusión de propaganda electoral dentro de los tres días anteriores a la jornada electoral celebrada el cinco de junio del años dos mil dieciséis.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

El instituto político denunciante, afirmaba que el ciudadano Jesús Alberto Zetina Tejero, en su calidad de candidato a diputado por el principio de representación proporcional, postulado por el PAN, inició una campaña masiva en redes sociales, en las que difundía propaganda electoral, haciendo un llamado abierto y explícito al voto, en su cuenta de la red social denominada *Facebook*, con el nombre de usuario "*Jesus Alberto Zetina Tejero*".

Por su parte los denunciados refirieron que no se acreditaba ninguna conducta irregular por parte del ciudadano Jesús Alberto Zetina Tejero; así como tampoco se publicó propaganda electoral en las fechas en que presuntamente se llevaron a cabo las publicaciones denunciadas, por lo que no se podía dar por hecho que éstas se hubieran llevado a cabo en el día y la hora señalada por el quejoso, por lo que tampoco era posible imputársele dicha conducta al partido político y al ciudadano denunciado.

Afirmaron que las redes sociales son espacios de plena libertad y con ello, se erigen como un mecanismo idóneo para lograr una sociedad mejor informada, consciente en la toma de decisiones públicas que trascienden al mejoramiento de la calidad de vida del pueblo; facilitan la libertad de expresión y de asociación, permiten compartir el conocimiento y el aprendizaje, y potenciar la colaboración entre personas.

Asimismo, señalaron que resultaba equivocada la afirmación que realizaba el denunciante al aducir que con la información subida en dicha red social se realizaba una campaña masiva en la que se

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

difundía propaganda electoral y efectuaba un llamado abierto y explícito el voto, toda vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado como medios masivos de comunicación a la radio y televisión.

Por otra parte, adujeron que al Partido Acción Nacional no le es aplicable la figura jurídica de *culpa in vigilando*, al imputársele responsabilidad por una supuesta campaña masiva en Facebook, presuntamente efectuada por el ciudadano Jesús Alberto Zetina Tejero, ya que al ser las redes sociales un instrumento de comunicación social de carácter tecnológico no se encuentran hasta ahora regulado respecto a su contenido en materia electoral, y en el caso de Facebook es un medio altamente frágil de vulnerar, por lo tanto, al no poder darle valor probatorio pleno a lo que ahí se publica; no deben tenerse por acreditados los hechos denunciados, ni siquiera con la inspección ocular realizada por la autoridad instructora.

Lo anterior, según argumentos de los denunciados, no era posible que el PAN llevara a cabo la vigilancia de todas y cada una de las redes sociales, aunado a que la información que una persona sube en su página de Facebook depende de quien desea voluntariamente acceder a ella, por tanto, al no poder accederse de forma automática a dicha red social, no debía ser considerada como una plataforma masiva de difusión de propaganda político electoral.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

b. Estudio de Fondo.

Al respecto, en el análisis del citado asunto, en el resolutivo se hizo patente la existencia de la prohibición legal para difundir propaganda electoral en periodo de veda. Como lo disponía el artículo 169 de la Ley Electoral vigente en ese entonces, al señalar que las campañas electorales iniciaban a partir de la fecha del registro de candidaturas que aprueben los Órganos Electorales competentes y concluirían tres días antes de la Jornada Electoral.

Lo cual también se sustenta en lo que al respecto ha señalado la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-42/2013, pues consideró que el objeto de la ausencia de las campañas electorales de los partidos políticos, corresponde al “periodo de reflexión” inmediato a la jornada electoral, con el propósito de garantizar al ciudadano un período mínimo para reflexionar o madurar en forma objetiva cuál será el sentido de su voto, haciendo una ponderación y confrontación de la oferta política de los partidos políticos desplegados durante la campaña electoral, ya que el objetivo de la restricción al ejercicio de las libertades de expresión e imprenta, el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, es evitar la difusión de propaganda electoral en el referido periodo, y garantizar que la renovación de los poderes del Estado se realice mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Ahora bien, sobre la naturaleza del Internet como medio de comunicación, en los argumentos presentados en la resolución, estos se abocaron a determinar el alcance a la restricción prevista

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

respecto de la propaganda electoral alojada en internet, atendiendo a la naturaleza del medio comisoivo, ya que se aclara que este es distinto del resto de los medios de comunicación en sus condiciones y posibilidades de transmitir o publicar la información respectivamente.

En atención a la naturaleza del Internet, se señala que este debe entenderse como un conjunto descentralizado de redes de telecomunicaciones en todo el mundo, interconectadas entre sí. Lo cual sustenta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en diversas ejecutorias, al decir, que es en esencia un medio de comunicación global que permite contactar personas, instituciones, corporaciones, gobiernos, etcétera, alrededor de muchas partes del mundo. Se trata pues, de una forma de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad para enviar mensajes, de forma masiva, en tiempo real o en un momento concreto.

Al igual, se hace patente en la citada ejecutoria, que éste constituye una forma de autocomunicación, porque el mismo usuario genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos o los contenidos de la web y de las redes de comunicación electrónica que quiere recuperar.

En el caso en estudio, el Pleno del Tribunal Electoral determinó que se actualizaba la infracción referente a la prohibición de difundir propaganda electoral, en el periodo de reflexión o veda electoral, es decir, en el lapso de la jornada electoral y dentro de los tres días anteriores a la misma, atribuida al ciudadano Jesús Alberto

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Zetina Tejero y como consecuencia, también se configuraba la diversa infracción de *culpa in vigilando*, por parte del partido político Acción Nacional, a quien se alude en la propaganda electoral publicada en la red social *Facebook*.

Lo anterior, lo sustentan los magistrados con base a que, la publicación constituye propaganda electoral, partiendo de las características del contenido y la temporalidad en que fue difundida, en la cuenta de *facebook* del otrora candidato Jesús Alberto Zetina Tejero.

Aunado a que, como lo apunta en su análisis la ejecutoria, se arriba a tal conclusión, toda vez que en la publicación denunciada se observó la leyenda "Este domingo cinco de junio no te confundas, donde veas PAN vota VOTA PAN!!!", con dos imágenes que contienen el logotipo del Partido Acción Nacional y las leyendas "VOTA PAN" "YA GANAMOS. VOTA 5 DE JUNIO".

Hechos que los DENUNCIADOS, como se aprecia en la resolución, no negaron, ni desvirtuaron que la cuenta de la red social *facebook* donde se llevó a cabo la publicación de la propaganda electoral denunciada, corresponda al ciudadano Jesús Alberto Zetina Tejero, y por el contrario, éste último si refirió que dicha propaganda la subió con anterioridad al período de veda electoral y haciendo uso de su libertad de expresión.

Por todo ello, concluyó el Pleno que tanto el ciudadano Jesús Alberto Zetina Tejero, como el PAN, vulneraron lo previsto por el artículo 169 parte in fine de la Ley Electoral local, al haber publicado en la cuenta personal de la red social

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

facebook del referido candidato, propaganda electoral durante el periodo de veda electoral.

Tal determinación fue reforzada con las ejecutorias SUP-REC-042/2003 y SUP-RAP-004/2010, en las cuales la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece que el objeto de la normas que prohíben la publicación y difusión de la propaganda durante el periodo de veda electoral, es facilitar el establecimiento de condiciones suficientes para que, en ausencia de las campañas electorales de los partidos políticos, en forma invariable: a) se garantice al ciudadano un periodo mínimo para reflexionar en forma objetiva cual será el sentido de su voto haciendo una ponderación y confrontación objetiva de la oferta política de los partidos políticos, mediante el asedio de las reuniones públicas, asambleas, marchas, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, entre otros; y b) se propicien condiciones óptimas para el desarrollo de la jornada electoral.

Por otro lado, en su análisis, el Pleno determinó que en lo atinente a lo alegado por los DENUNCIADOS, sobre que las publicaciones se encontraban amparadas bajo la libertad de expresión que dispone el artículo 6° de la carta magna, al respecto señaló que no le asistía la razón, toda vez que la prohibición dirigida a quienes ostenten una candidatura para difundir propaganda electoral por cualquier medio durante la veda electoral, abarca, entre otros aspectos, los mensajes que se publican a través de sus redes sociales, constituyendo límites razonables a la libertad de expresión de los actores políticos, máxime que resulta una medida que contribuye a salvaguardar

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

el principio de equidad en la contienda electoral, y tutelar el alcance del artículo 169 parte *in fine* que es por una parte garantizar al ciudadano un periodo mínimo para reflexionar en forma objetiva respecto al sentido de su voto y por otro, que se propicien condiciones óptimas para el desarrollo de la jornada electoral.

Misma postura que sustentó con la tesis LXX/2016 emitida por la Sala Superior, de rubro "VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET".

Y con la ejecutoria de la Sala Superior SUP-RAP-449/2012, la cual llevó a la convicción, de que la restricción al ejercicio de las libertades de expresión y de imprenta el día de la jornada electoral, así como durante los tres días anteriores, específicamente, cuando su ejercicio tenga como propósito la difusión de propaganda electoral en el periodo referido, apunta al propósito de garantizar el principio de equidad en la contienda entre los actores políticos a fin de que no se obtenga sobre los demás candidatos, partidos y coaliciones ventajas indebidas para la obtención del voto ciudadano.

Por último, en la resolución se abordó el análisis sobre la obligación del Partido Político denunciado para velar por el cumplimiento de las normas, respecto a la indebida difusión de propaganda electoral durante el periodo conocido como veda electoral, del cual señaló que corresponde primero a los candidatos, pero también a los partidos que los postulan, como corresponsables respecto al cumplimiento de la norma

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

en materia de propaganda electoral, pues debe velar porque sus candidatos la acaten en cumplimiento al principio de legalidad que están obligados a tutelar.

Por todo lo anterior, el Pleno concluyó que SE ACREDITABA la publicidad indebida de propaganda electoral durante el periodo de reflexión, por parte del ciudadano Jesús Alberto Zetina Tejero, otrora candidato postulado por el PAN, siendo válido reprochar también a éste partido el incumplimiento del deber de garante; ya que tenía la obligación de cuidar que la conducta de su entonces candidato se ajustara a los cauces legales, y al no hacerlo así, incurrió en *culpa in vigilando*.

En los dos casos reseñados, aun cuando las partes denunciadas intentaron alegar la falta de normativa específica para resolver los casos concretos, los argumentos utilizados por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, demuestran que existían las bases constitucionales y legales para aplicar adecuadamente la propaganda electoral, tanto en tiempo de campaña, como para evitar su difusión en tiempos de veda electoral. Por lo que aun, cuando la regulación sobre las redes sociales por Internet no esté debidamente acabada, se debe entender que le aplican las bases constitucionales y normativas a la que se debe ceñirse toda actuación en la materia.

Por ello, las conductas que con estas nuevas herramientas se realicen, deben cuidar no trasgredir los principios generales en la materia electoral y velar porque siempre se apeguen a la base constitucional y legal vigente.

En el primer resolutivo, se analizó la conducta de servidores públicos que al utilizar las redes sociales por Internet y difundir propaganda gubernamental ligándolas deliberadamente con la página de internet oficial, comprometiéndolo su uso al acceso generalizado de la población, dejaron de ser personales y tomaron todas las características de una red pública.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

En el segundo de los resolutivos, como se apreció, de igual forma a través de una red de internet, se difundió propaganda electoral en tiempo de veda, la cual estaba prohibida, puesto que los candidatos están obligados a cumplir las normas en la materia, estando obligados, el candidato y su partido, a evitar cualquier exceso por el medio que fuere, para mantener la estabilidad y equidad en el proceso electoral.

Para el reciente proceso electoral local ordinario 2017-2018, aun cuando sólo se atendió la elección de miembros de ayuntamientos, por haberse conjugado con la elección federal, donde se eligió al Presidente de la República y a los miembros del Congreso de la Unión, la efervescencia de tales procesos, sin lugar a duda, provocó un incremento en el número de quejas del Procedimiento Especial Sancionador, comparado con las del 2016, resultando un número total de sesenta y cinco quejas, siendo que varias fueron acumuladas por encontrar conexidad en la causa, por lo que fueron atendidas en cincuenta y un resoluciones, de las cuales, para seguir la estrategia anterior, se eligieron dos consideradas de las más relevantes, que abonan en la producción de criterios jurisdiccionales para este Tribunal, que sirvan en la interpretación normativa y en la atención de resoluciones futuras en asuntos similares.

Como se observa en la tabla dispuesta bajo este párrafo, dentro de las conductas más denunciadas en la elección 2017-2018, destacan los temas de propaganda política o electoral, mientras que las menos denunciadas fueron actos anticipados de campaña, violaciones al principio de imparcialidad y las de propaganda gubernamental.

Conductas más denunciadas	No. de quejas o denuncias presentadas
Propaganda política o electoral	29
Actos anticipados de campaña	9
Violación al principio de imparcialidad	9
Propaganda gubernamental	6

Fuente: Estadística emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en 2018.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Entre los asuntos del Procedimiento Especial Sancionador de relevancia atendidos en el Proceso Electoral Local Ordinario 2017- 2018, destacan los que denuncian conductas contrarias a la utilización de propaganda política o electoral, originadas por la separación en el Estado del Partido Encuentro Social de la Coalición "Juntos Haremos Historia", cuando en el ámbito nacional, este partido formó parte de la citada Coalición. Al igual, sobresalen las quejas presentadas contra las conductas violatorias a los principios de imparcialidad en la contienda electoral, al utilizar supuestamente recursos públicos, las cuales se intensificaron por la implementación del sistema de reelección en ayuntamientos.

Para atender la relevancia de dichos asuntos, se han elegidos dos resoluciones que se sustentan en criterios innovadores, como lo son, las contenidas en los expedientes PES/025/2018 y su acumulado PES/029/2018, así como el PES/050/2018, mismos que fueron resueltos atendiendo lo siguiente:

EXPEDIENTE: PES/025/2018 y su acumulado PES/029/2018

DENUNCIANTE: Partido Político Morena.

DENUNCIADA: Niurka Alba Saliva Benitez

CONDUCTA DENUNCIADA: La presunta difusión de propaganda electoral indebida, a través del uso no autorizado de expresiones e imagen que refieren al ciudadano Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato a la Presidencia de la República de la coalición "JUNTOS HAREMOS HISTORIA" a la cual pertenece el partido quejoso, con lo que a su juicio se vulnera lo establecido en el numeral 242, párrafos 3 y 4, 470 párrafo 1, inciso

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

b) de la Ley General así como los artículos 293 y 396 fracción IV de la LIPE.

SINTESIS DEL ASUNTO

a. Preliminar.

El partido político DENUNCIANTE en su queja señaló la utilización de propaganda engañosa y falsa en espectaculares, así como en unidades de servicio público de transporte de personas, consistente en el uso de frases y la silueta que representaban a Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la Republica por la coalición "JUNTOS HAREMOS HISTORIA", misma que pretendía confundir al electorado del municipio de Benito Juárez, violando la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 25, párrafo 1, inciso a) y o), así como el Reglamento de Fiscalización en su artículos 39, 38, 218, 219 y 243, al difundir propaganda electoral indebida e ilegal, toda vez que usaban las expresiones "PRESIDENTE DE LA REPUBLICA", "VOTA 1 DE JULIO", "YA SABES QUIEN" así como la imagen y silueta que representa al ciudadano Andrés Manuel López Obrador, quien en ese entonces era el candidato a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos por la coalición "Juntos Haremos Historia" en donde además aparecía el logotipo del Partido Encuentro Social, así como la frase "Niurka Presidenta Municipal, Yo Cancún" "Encuentro Social", "Juntos Podemos", "Vota 1 de Julio".

Lo anterior la consideraba el DENUNCIANTE, como una propaganda electoral falsa y engañosa, pues pretendía confundir al electorado del municipio

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

de Benito Juárez, Quintana Roo, pues señalaba que era manifiesto que el Partido Encuentro Social (PES) se había registrado de manera individual en los once municipios del Estado, no siendo la excepción el de Benito Juárez, en donde registró por sí solo a la C. Niurka Alba Sáliva Benítez.

Haciendo valer que el Partido Político Morena a través de la Coalición "Juntos Haremos Historia", registró a María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, como candidata propietaria a presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, por lo que la propaganda electoral utilizada por Niurka Alba Sáliva Benítez era indebida ya que pretende influir en el electorado del Municipio de Benito Juárez.

En tanto la parte DENUNCIADA a través de la representación de su partido político, señaló que los tres partidos Nacionales, Partido del Trabajo (PT), MORENA y PES, habían postulado a Andrés Manuel López Obrador, como su candidato a la Presidencia de la República, por lo que los tres institutos políticos estaban en igualdad de circunstancias para potencializar a su candidato y lograr con ello que se marque el recuadro de cada partido en la boleta, haciendo hincapié que en la legislación aplicable no existía un marco legal que prohíba tal conducta, luego entonces el asunto deviene de una falta de regulación, por lo que las acciones imputadas a Niurka Alba Sáliva Benítez, carecían de dolo.

Aunado a ello, la DENUNCIADA manifestó que las acciones motivo de la queja partían de una medida cautelar que ordenó modificar su propaganda política, luego entonces, dicho

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

cumplimiento provocó esta nueva denuncia, que en especie, recalcaron, se estaría hablando de un acto ya juzgado.

Resaltando que la legislación en materia electoral, no prohibía las acciones que se pretendían sancionar, ya que se encontraban ante la presencia de una laguna jurídica. Y al no existir legislación o norma que prohíba las acciones que se imputaban, era obvio que no se podía imponer sanción alguna.

b. Estudio de fondo.

En el análisis normativo el Pleno del Tribunal Electoral señaló que atendiendo al artículo 285, párrafo primero de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (LIPE), la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.

Observando que el propio artículo citado señala en su párrafo tercero, que la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los Partidos Políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Así como también puntualizó que el citado artículo establece que tanto la propaganda electoral como los actos de campaña, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

ante el electorado de los programas y acciones propuestos por los partidos políticos en su plataforma electoral, que para la elección en cuestión hubieren registrado.

A su vez, sustenta su estudio normativo en el artículo 288 de la referida LIPE, al señalar que ésta establece que la propaganda impresa y mensajes que en el curso de las campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustará a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6 de la Constitución Federal, así como contener una identificación precisa del partido político, o coalición que ha registrado al candidato.

De la interpretación sistemática a las disposiciones anteriores advirtió las siguientes reglas:

1. La campaña electoral, es un derecho que pueden realizar los partidos políticos, las coaliciones o los candidatos registrados.
2. La finalidad de la campaña electoral es la de obtener votos.
3. La propaganda electoral tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
4. La propaganda electoral debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijadas por los partidos políticos, en especial de su plataforma electoral.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

5. En la propaganda impresa de los candidatos debe identificarse al partido político, o los partidos políticos coaligados.

Concluyendo que la normativa electoral, sí advierte el establecimiento de que en la propaganda impresa y mensajes que en el curso de las campañas electorales difundan los partidos políticos, deberá contener una identificación precisa del partido político, o coalición que ha registrado al candidato.

Es importante mencionar como antecedente, que con fecha 20 de abril de 2018, el propio Tribunal Electoral de Quintana Roo (TEQROO), resolvió el RAP/021/2018, mediante el cual ordenó al Instituto Electoral de Quintana Roo que acuerde favorable la solicitud del Partido Encuentro Social de separarse de manera total de la coalición “Juntos Haremos Historia” a nivel local.

Al igual, posteriormente el 20 de mayo el TEQROO, emitió una sentencia dentro del expediente RAP/035/2018 en el cual se le otorgó las medidas cautelares al partido MORENA, respecto de 6 elementos propagandísticos fijados en espectaculares, así como en la propaganda denunciada en un vehículo de transporte público y todos aquellos que guarden características similares a dicha propaganda denunciada respecto de la candidata Niurka Alba Sáliva Benítez, entonces candidata a la presidencia municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, postulada por el Partido Encuentro Social.

Del análisis del caso, el Pleno observó que la finalidad de la propaganda electoral, es para que

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

los electores conozcan a los candidatos de los diferentes partidos políticos que participan en una elección, así como sus propuestas de gobierno, no solamente en el entorno de un debate político abierto y crítico en relación con aspectos socio-políticos, culturales y económicos del país, sino también a través de la difusión de la imagen del partido político, coalición y candidato, con lo que se hace un llamado al voto libre e informado, a partir de que el electorado conoce las propuestas y los candidatos que participan en un proceso electoral.

Asimismo resaltó, que un requisito indispensable de la propaganda electoral, es que debe propiciar la difusión, exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones establecidos en los documentos básicos y en la plataforma electoral que ha de guiar al candidato y al partido político o coalición que lo registró, a fin de obtener el voto de los ciudadanos el día de la jornada electoral.

También reconoció que, la propaganda electoral puede provocar dos efectos, no excluyentes sino concurrentes, por una parte, el atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, únicamente reducir las preferencias electorales hacia éstos; lo cual, es efecto natural e inmediato de las campañas político electorales que se implementen, en las que dependiendo de cómo se presente el candidato, las ideas que éste defiende, la viabilidad de sus propuestas y programas de campaña contenidos en sus documentos básicos, específicamente en la plataforma electoral, es que, consecuentemente, sumará o restará votación a su opción política.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Finalmente, el Pleno arribó a la conclusión de que sería contrario a derecho, que sin mediar coalición, se aluda en la propaganda electoral de algún partido político a otro, porque ambos no comparten los mismos programas de acción ni principios, entre otras cosas, y ello podría confundir al electorado porque, probablemente votaría por un candidato pensando que comparte los ideales de un instituto político que no lo está postulando.

Por todo ello, y luego de analizar el caudal probatorio, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, consideró que debía tenerse por acreditada la existencia de la propaganda electoral controvertida, consistente en un espectacular y la difundida a través de un transporte público, toda vez que derivado de actas de inspección levantadas por el Instituto Electoral de Quintana Roo, se pudo constatar la existencia de la misma.

Haciendo patente que, si un partido político (en el caso concreto el PES) incluye en su propaganda electoral la imagen de un candidato postulado por otro partido político o coalición, es violatorio de la normativa electoral, por ser esta de orden público.

Reafirmando, que el ejercicio de las libertades, derechos o el goce de los bienes por parte de los miembros de una sociedad no es absoluto, sino que se encuentra limitado por el orden público que derive de las normas básicas de la organización social, porque sólo de ese modo se garantiza el desarrollo armónico y general de los individuos, sin menoscabo de alguno de ellos y de los fines del Estado.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Esas limitaciones, recalcó, se encuentran precisadas en la Constitución y en los principios que la conforman, como en las leyes que reflejan o concretizan aún más esos principios esenciales de la organización. Por ello, el orden público constituye un límite en el ejercicio de los derechos.

En ese contexto, recalcó, cuando las autoridades o partidos políticos en uso de alguna de sus facultades discrecionales o libertad de actuación, trasgrede alguna disposición normativa, es decir, emite un acto en contravención del orden público se actualiza lo que doctrinariamente se conoce con el nombre de ilícitos atípicos.

Llegando con ello a concluir, que aun cuando en la normativa electoral local, no se establecía expresamente la prohibición de incluir la imagen de un candidato postulado por otro partido político o coalición en la propaganda, de la interpretación sistemática de la misma, se advierte que es una conducta no permitida, de ahí que se contravenga el orden público.

Señalando el deber irrestricto de los tribunales para velar por el respeto de la voluntad de la ciudadanía, cuando pudiera vulnerarse los principios constitucionales que rigen la materia electoral, en específico la certeza y legalidad, así como lo relativo a la expresión de la voluntad de la ciudadanía al momento de emitir su voto.

Determinando finalmente que igualmente que la candidata denunciada, el partido político PES, faltó a su deber de cuidado con relación al actuar de sus militantes y simpatizantes, razón por la cual, se le atribuye responsabilidad por *culpa in vigilando*.

Todo lo anterior, llevó al Pleno a resolver sobre la existencia de las infracciones a la normativa electoral atribuibles a

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

la ciudadana Niurka Alba Saliva Benítez, así como a la responsabilidad del Partido Encuentro Social por *culpa in vigilando*.

Otro asunto, de relevancia presentado en el proceso electoral 2017-2018 es el relacionado con las violaciones a la imparcialidad de la campaña, donde se involucra a la Presidenta Municipal de Cozumel, quien no se separó de su encargo y decidió contender para el mismo cargo en la nueva modalidad de reelección.

EXPEDIENTE: PES/050/2018

DENUNCIANTE: Coalición “POR QUINTANA ROO”

DENUNCIADOS: Perla Cecilia Tun Pech, diversos funcionarios del Ayuntamiento de Solidaridad y la Coalición “Quintana Roo al frente”.

CONDUCTA DENUNCIADA: La realizaron actos que vulneran los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, así como la veda electoral, consistentes en la supuesta comisión de infracciones derivadas del uso de recursos públicos en la campaña electoral.

SINTESIS DEL ASUNTO

a. Preliminar.

La parte DENUNCIANTE señaló la presunta realización de actos que a su dicho vulneraban los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, así como la veda electoral, consistentes en la supuesta comisión de infracciones derivadas del uso de recursos públicos en la

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

campaña electoral, por la asistencia de los denunciados en día y hora hábil a actos de proselitismo a favor de Perla Cecilia Tun Pech, candidata a Presidenta Municipal de Cozumel, Quintana Roo, postulada por la coalición "Por Quintana Roo al Frente", además de la difusión de propaganda gubernamental consistente en la publicación en redes sociales de la entrega de apoyos económicos a los hijos de los trabajadores del referido Ayuntamiento, con lo que hacía promoción de su imagen, utilizando los logros y acciones o programas sociales del propio municipio.

Así mismo, refirió que del catorce de mayo hasta el veintisiete de junio del año dos mil dieciocho, la ciudadana Perla Cecilia Tun Pech, en su calidad, en ese entonces, de candidata a la Presidencia Municipal de Cozumel, en conjunto con diversos trabajadores de la Administración Pública Municipal y del Ayuntamiento de Cozumel denunciados, realizaron actos de campaña en días hábiles, desobedeciendo las restricciones que establece la Carta Magna, que prohíben expresamente el uso de recursos públicos con fines electorales.

Adujo también, que la entonces candidata realizó la entrega de pago de apoyos escolares para hijos de trabajadores sindicalizados al servicio del Ayuntamiento, siendo que dicho pago constituye un programa social, mismo que fue difundido mediante la página del Ayuntamiento, vulnerando con ello el principio de equidad que debe regir en la contienda y la veda electoral, por lo que refirió que, con todos esos actos se vulneraba lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, 166 BIS de la Constitución Local, 242 y 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su parte, los DENUNCIADOS, ciudadanos Perla Cecilia Tun Pech, Fidencio Balam Puc, Milene de Jesús Cetina Marrufo, Daniel Ernesto Espadas Canto, José Luis Mijangos Heredia, Luis Rodrigo Huesca Alcántara, Moisés Abraham Jiménez Hernández, Erika Medina Jiménez, Gemma Moguel González, José Raúl Medina Pérez, María Demita de Lille Cabrera, Dora

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Patricia Uribe Jiménez, Irma Noemí Tun Celis y Ruperto José Díaz Hadad, -en contra de lo que manifestó la parte quejosa-, negaron lisa y llanamente que las conductas denunciadas hayan sido realizadas en días y horas hábiles, toda vez que las mismas, según su dicho, las llevaron a cabo fuera de los horarios de labores del H. Ayuntamiento de Cozumel.

Al igual, señalaron que la celebración de la 44ª Sesión Ordinaria del Cabildo del Municipio de Cozumel, se llevó a cabo como parte de las actividades propias del referido cabildo, cumpliendo con la normatividad establecida para tal efecto, toda vez que en ella se discutieron los asuntos enlistados en el orden del día y que se aprobaron los acuerdos que recibieron el voto a favor de los integrantes de cabildo.

En lo que respecta a la difusión de propaganda gubernamental, los ciudadanos Perla Cecilia Tun Pech, Fidencio Balam Puc, María Demita de Lille Cabrera, Dora Patricia Uribe Jiménez e Irma Noemí Tun Celís, negaron haber realizado la supuesta difusión de propaganda gubernamental.

b. Estudio de fondo.

En el estudio al marco legal aplicable, el Pleno hizo hincapié en la importancia del artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, el cual establece que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social, de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales como de los estatales, así como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), sus delegaciones y cualquier otro ente público.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Asimismo apuntó que la parte *in fine* o parte final de la citada norma constitucional determina, únicamente tres casos de excepción, siendo éstas: las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Reconoció que no obstante lo anterior, las prohibiciones antes señaladas no tienen como finalidad impedir que los servidores públicos cumplan con sus obligaciones establecidas en la ley o impedir que se entreguen beneficios correspondientes a derechos sociales.

Precisando que en el ámbito federal y local, tanto el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, como el 166-BIS, párrafos segundo y tercero de la Constitución Local, establecen en la parte que interesa, que la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tal cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, asimismo, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

No dejó de observar que el artículo 449, párrafo primero, incisos b) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que la vulneración de esa norma es atribuible a las autoridades o servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

municipales, del Distrito Federal, órganos autónomos o cualquier otro ente público,

Asimismo y en el mismo sentido, refirió que el artículo 293, párrafo tercero de la Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales para el Estado de Quintana Roo, dispone que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales, y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de los poderes estatales, municipales y cualquier otro ente público, de la difusión por cualquier medio de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, con excepción de los supuestos que para tal efecto establece la propia normativa.

Lo cual reforzó con el criterio de la Sala Superior en las resoluciones dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2011 y su acumulado SUP-RAP-75/2011, que señalan que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos de:

- a. La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
- b. Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones.
- c. Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno; y,

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- d. Que con tal difusión se oriente a generar una aceptación en la ciudadanía.

Concluyendo que para mostrar la vulneración a las normas invocadas con antelación, deben acreditarse los siguientes elementos:

1. Que la difusión de la propaganda gubernamental, de cualquier ente, tenga por objeto publicitar programas, acciones, obras públicas, medidas o logros de gobierno, tendentes a conseguir la aceptación de la sociedad; y
2. Que tal difusión se realice durante el periodo de veda electoral, esto es, desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.

En el análisis de las cuatro conductas irregulares denunciadas, el resolutor las identificó de la siguiente forma:

- a. Lo suscitado del catorce de mayo, hasta el veintisiete de junio, en que la ciudadana Perla Cecilia Tun Pech, en su calidad de entonces candidata a la Presidencia Municipal, juntamente con varios trabajadores de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Cozumel, denunciados, estuvieron realizando actos de campaña en días hábiles, desobedeciendo, esto, en su calidad de Presidenta Municipal, toda vez que no se separó del cargo que desempeñaba, para contender en el proceso electoral, actos con los cuales estuvo utilizando recursos públicos para promocionar su imagen como candidata.
- b. La que se refirió a la asistencia a un evento para la entrega de apoyos escolares para hijos

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

de trabajadores sindicalizados al servicio del ayuntamiento, que fue difundido mediante la página del Ayuntamiento, vulnerando con ello el principio de equidad que debe regir en la contienda y la veda electoral, con los cuales promocionó su imagen como candidata la ciudadana Perla Cecilia Tun Pech.

- c. Sobre la difusión de propaganda gubernamental consistente en la publicación en redes sociales de la entrega de apoyos económicos a los hijos de los trabajadores del referido Ayuntamiento, con lo que hace promoción de su imagen utilizando los logros y acciones o programas sociales del propio municipio.
- d. La de la 44ª. Sesión Ordinaria de Cabildo del Municipio de Cozumel, que fue formalmente instalada, a las 20:04 horas, la hoy denunciada, en su calidad de Presidenta Municipal de dicho Ayuntamiento, en plena campaña electoral, dio a conocer un proyecto de alumbrado público para el municipio, lo cual no es un tema prioritario, según el dicho del quejoso, por lo tanto, refiere que, todos estos actos contravienen lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, 166 BIS de la Constitución Local, 242 y 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Tribunal, al realizar el análisis del caudal probatorio, determinó que en las conductas denunciadas y referidas en los incisos a), c) y d) no se tuvieron por acreditadas, determinando para ello, como INEXISTENTE la violación al principio de equidad e imparcialidad por parte de la candidata a la Presidenta Municipal de Cozumel y demás denunciados, ya que, el partido político inconforme no

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

acreditó las infracciones a la normativa electoral. Lo cual encuentra sustento en la Jurisprudencia 12/2010 con el rubro: CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

Ahora bien, en relación al análisis realizado para determinar sobre si los hechos denunciados referidos en el inciso b) consistentes en la asistencia al evento público de entrega de apoyos escolares, éstos fueron calificados como **VIOLATORIOS A LA NORMATIVA ELECTORAL**, pues quedó acreditado el hecho denunciado, toda vez que la propia denunciada reconoce haber entregado el pago de los apoyos escolares a los hijos de los trabajadores sindicalizados del Ayuntamiento de Cozumel.

Para determinar lo anterior el Pleno del TEQROO advirtió lo siguiente:

- I. Que la persona denunciada fungía como funcionario local, ya que era Presidenta Municipal de Cozumel.
- II. Que la conducta denunciada era el uso de recursos públicos por su asistencia y participación en un evento público de entrega de apoyos escolares a los hijos de los empleados sindicalizados del mencionado Ayuntamiento.
- III. La participación de la denunciada implicaba el uso de recursos públicos para influir en el proceso electoral o en la voluntad de la ciudadanía.
- IV. Con su actuar, la funcionaria denunciada vulneró lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal por el uso de recursos públicos, 166-Bis de la Constitución Local, y el punto 14 inciso D de los Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo, que regulan el

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

ejercicio de reelección de los integrantes de los Ayuntamientos para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.

Como lo advirtió el Pleno, los supuestos hechos irregulares tienen que ver con la utilización indebida de recursos públicos por parte de un funcionario local, en un evento masivo, de entrega de recursos públicos. Lo cual constituyó una infracción al inobservar la prohibición contenida en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, la cual genera una situación de influencia indebida contraria al principio de imparcialidad, sin que el hecho pueda estar justificado en que acudieron fuera de su horario laboral y dentro de sus libertades de expresión, dado que ello es insuficiente para generar una excepción a la regla general de que los funcionarios públicos no deben asistir en días hábiles a actos de proselitismo político electoral.

También en el análisis de la violación se determinó el propósito, contenido y alcance de los principios establecidos en el artículo 41, base III, apartado C, así como en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señaló que en la exposición de motivos que dio origen al proyecto de reforma constitucional estableció que uno de sus objetivos consistía en lograr la imparcialidad de los servidores públicos respecto de la competencia electoral y evitar que éstos hicieran uso de su cargo para promover sus ambiciones personales en el ámbito político.

Asentando categóricamente que se establecieron tres restricciones específicas para los servidores públicos, contenidas en los artículos 41, apartado C, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal:

1. La obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

2. El deber de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de las contiendas electorales.

Destacando que la finalidad del precepto mencionado es procurar la mayor equidad en la contienda electoral, prohibiendo que los servidores públicos utilicen publicidad disfrazada de gubernamental y que en realidad resalte su nombre, imagen y logros, para hacer promoción personalizada con fines electorales.

Abundando que tal disposición pretende que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Del contenido de los elementos probatorios que obran en autos, se tiene por acreditada la infracción consistente en la vulneración a lo dispuesto por el artículo 41 base III apartado C, segundo párrafo, y 134 párrafo octavo, ambos de la Carta Magna, así como lo establecido en el punto 14 inciso D, de los Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo, que regulan el ejercicio de reelección de los integrantes de los Ayuntamientos para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.

Para todo ello, el Tribunal Electoral de Quintana Roo concluyó que la denunciada ciudadana perla Cecilia Tun Pech, sí incurrió en la violación a lo preceptuado en el artículo

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

134 de la constitución general y en el inciso D del punto 14 de los lineamientos del instituto. Toda vez que de las imágenes fotográficas antes valoradas en las que se observa el evento realizado por el Ayuntamiento de Cozumel, así como de lo manifestado por la propia ciudadana Perla Cecilia Tun Pech, en el sentido de que sí hizo entrega de dichos apoyos escolares a los hijos de los trabajadores sindicalizados de dicho Ayuntamiento, quedó plenamente acreditado el acto, así como la infracción a la norma constitucional en cita consistente en la promoción personalizada y el uso de recursos públicos para tales fines.

Ante tales consideraciones, el Pleno consideró como evidente que, la denunciada Perla Cecilia Tun Pech, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento Cozumel y candidata a reelegirse al mismo cargo, no evitó la celebración y su participación en el evento público en donde hiciera entrega de apoyos de recursos en favor de los hijos de los trabajadores sindicalizados, con lo cual vulneró el principio de equidad en la contienda electoral.

De la cual dedujo la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

En los asuntos relevantes del proceso electoral local ordinario 2017-2018, las conductas irregulares atendidas igual se consideran novedosas, lo cual llevaron al Tribunal a utilizar argumentos interpretativos a falta de una regulación específica, donde desde luego fueron ponderados derechos públicos y se maximizaron los derechos fundamentales, así como los principios rectores en la materia electoral para preservar la equidad en la contienda.

En la primera de las resoluciones se destaca el análisis de un asunto que se presenta tratando de obtener una ventaja indebida –so pretexto que no existía expresamente una prohibición legal en la norma– pues se pretendía que un candidato, con el consentimiento de su partido, difundiera propaganda electoral disfrazada, violentando el derecho de terceros y posiblemente creando confusión en los destinatarios finales de esa propaganda. Puesto que ésta era para la elección local, en donde se utilizaron imágenes, mensajes y siluetas que representaban a un candidato presidencial de la elección federal, con el cual el órgano partidista, ni la candidata tenían una relación directa o autorización que les permitiera difundirla.

La segunda, en la cual se estudia la denuncia de una candidata, la cual con su conducta irregular amparada en un derecho de reelección y al fungir aún como presidenta municipal, aprovechó tal posición para utilizar recursos públicos para la promoción de su imagen, provocando una inequidad en la contienda, lo que es violatorio del artículo 134 constitucional y demás normas reglamentarias en la materia. Puesto que independientemente que existe la reelección, esta tiene que subsistir con las normas electorales y evitar que por ese simple hecho, se den situaciones de ventajas entre los candidatos, por ello la sentencia determinó dar validez a la denuncia.

Con todas estas determinaciones emitidas, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, contribuye en la construcción de

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

las bases legales del derecho sancionador en el Estado, que desde luego servirán de sustento en los argumentos de futuras resoluciones, al igual, como criterios normativos para que el órgano electoral local construya sus lineamientos y normativa interna que regule los procesos electorales venideros.

Es de reconocer que aún falta mucho por recorrer, pues a sus escasos cuatro años de implementación a nivel federal y con su aplicación de apenas dos procesos electorales en el Estado –a partir de la implementación del sistema dual,– los frutos adquiridos aun no son los suficientes, no obstante, el nuevo sistema permite activar a los órganos electorales, coordinar su actuación y verificar su normativa para que proceso tras proceso, la instrucción y resolución hoy compartida, sea más eficiente y dinámica, que dé respuesta a las exigencias ciudadanas de la actualidad.

FUENTES DE INFORMACIÓN:

- Lorenzo Cordova Vianello, *Naturaleza y prospectiva del procedimiento especial sancionador*, Revista Electrónica FOLIOS, Reflexión, Palabra Abierta, Ejemplar Número 32, consultado 2 de septiembre de 2018, en la liga de Internet <http://www.revistafolios.mx/www.revistafolios.mx/naturaleza-y-prospectiva-del-procedimiento-especial-sancionador>
- Tribunal Electoral de Quintana Roo, Expediente PES/010/2016, Resolución Emitida el 09 de mayo de 2016, en el Procedimiento Especial Sancionador, consultado 08 de septiembre de 2018, en la liga de internet http://www.teqroo.org.mx/2018/sentencias/2016/pes/pes_10_2016_2.pdf

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- *Tribunal Electoral de Quintana Roo, Expediente PES/037/2016, Resolución Emitida el 05 de julio de 2016, en el Procedimiento Especial Sancionador consultado el 08 de septiembre de 2018, en la liga http://www.tegroo.org.mx/2018/sentencias/2016/pes/pes_37_2016.pdf*
- *Tribunal Electoral de Quintana Roo, Expediente PES/025/2018 y su acumulado PES/029/2018, Resolución Emitida el 05 de julio de 2018, en el Procedimiento Especial Sancionador consultado el 08 de septiembre de 2018 en la liga <http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2018/Julio/resolucion/5i.pdf>*
- *Tribunal Electoral de Quintana Roo, Expediente PES/050/2018, Resolución Emitida el 23 de julio de 2018, en el Procedimiento Especial Sancionador consultado el 08 de septiembre de 2018, en la liga <http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2018/Julio/resolucion/24e.pdf>*

CAPÍTULO V
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
“ANÁLISIS COMPARATIVO: NACIONAL E
INTERNACIONAL”

Karla Judith Chicatto Alonso
Rossely Denisse Villanueva Kuyoc
Karla Verónica Ruvalcaba Fuentes
Juan Eduardo Francisco Barrera Díaz
Miguel Ángel Quintal Vázquez

El objeto del presente documento es proporcionar un panorama general sobre los diversos Procedimientos Sancionadores en el ámbito nacional e internacional (América Latina y Europa), en materia de precampaña y campaña político electoral.

Para ello se insertan cuadros comparativos en los que se establecen las similitudes, diferencias, reglamentación y sanciones, en nuestro País y a nivel internacional.

SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN
EL ÁMBITO NACIONAL

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI- DAD	MARCO NOR- MATIVO ¹	SUSTANCIA- CIÓN E INTE- GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
1	AGUASCALIENTES	CÓDIGO ELEC- TORAL ART. 252 AL 256	OPL ²	TRIBUNAL ³	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN- TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.
2	BAJA CALIFORNIA	LEY ELECTO- RAL ART. 372 AL 385	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE, EL PROYECTO DE SENTENCIA DE- BERÁ PRESENTARSE AL PLENO DENTRO DE LAS 72 HORAS. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.
3	BAJA CALIFORNIA SUR	LEY ESTATAL DE MEDIOS ART. 10 LEY ELEC- TORAL ART. 290-297	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HRS. PARA PRESEN- TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI- DAD	MARCO NOR- MATIVO ¹	SUSTANCIA- CIÓN E INTE- GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
4	CAMPECHE	LEY DE INS- TITUIONES Y PROCEDI- MIENTOS ELECTORALES	OPL	TRIBUNAL ⁴	LA LEY NO SEÑALA PLAZOS EN ATENCIÓN A QUE ORDENA REMITIR EL EXPEDIENTE A LA SALA REGIONAL ESPECIALI- ZADA.
5	CHIHUAHUA	LEY ELECTO- RAL ART. 286-287	OPL	TRIBUNAL	- NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - RECIBIDO EL EXPEDIENTE TIENE 5 DÍAS PARA PRESENTAR PROYECTO AL PLENO.
6	CHIAPAS	CÓDIGO DE ELECCIONES Y PARTICIPA- CIÓN CIUDA- DANA ART. 268, 287- 294	OPL	OPL	SUSTANCIA Y RESUELVE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL.
7	COAHUILA	CÓDIGO ELEC- TORAL ART. 278 AL 306.	OPL	TRIBUNAL	- NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN- TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI-DAD	MARCO NOR-MATIVO ¹	SUSTANCIA-CIÓN E INTE-GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
8	COLIMA	CÓDIGO ELEC-TORAL ARTS. 317 AL 325.	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - RECIBIDO EL EXPEDIENTE EL INSTRUCTOR TIENE 48 HORAS PARA PRESENTAR AL PLENO UN ACUERDO QUE ORDENE REALIZAR DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 5 DÍAS PARA PRESENTAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 72 HORAS PARA DICTAR RESOLUCIÓN.
9	DURANGO	LEY DE INS-TITUCIONES Y PROCEDI-MIENTOS ELECTORALES ARTS. 374 AL 378, 385 AL 389.	OPL	OPL	<p style="text-align: center;">SUSTANCIA Y RESUELVE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL</p>
10	GUANAJUATO	LEY DE INS-TITUCIONES Y PROCEDI-MIENTOS ELECTORALES ARTS. 356, 370-380.	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN-TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO-LUCIÓN.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI-DAD	MARCO NOR-MATIVO ¹	SUSTANCIA-CIÓN E INTE-GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
11	GUERRERO	LEY DE INS-TITUCIONES Y PROCEDI-MIENTOS ELECTORALES ARTS. 423, 439 AL 445.	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN-TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO-LUCIÓN.
12	HIDALGO	CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO ARTS. 337 AL 342.	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. -A PARTIR DEL CIERE DE INS-TRUCCIÓN TIENE 72 HORAS PARA PRESENTAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO-LUCIÓN.
13	JALISCO	CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPA-CIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE JALISCO ARTS. 471 AL 475 BIS	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN-TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO-LUCIÓN.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI- DAD	MARCO NOR- MATIVO ¹	SUSTANCIA- CIÓN E INTE- GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
14	MÉXICO	CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO ARTS. 482 AL 487	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN- TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.
15	MICHOACÁN	CÓDIGO ELEC- TORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO ARTS. 9, 254 AL 264	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN- TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.
16	MORELOS	CÓDIGO DE INSTITUCIO- NES Y PROCE- DIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS ARTS. 350 AL 352, 373 Y 374.	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN- TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI- DAD	MARCO NOR- MATIVO ¹	SUSTANCIA- CIÓN E INTE- GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
17	NAYARIT	LEY ELEC- TORAL DEL ESTADO DE NAYARIT ARTS. 241 AL 251	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN- TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.
18	NUEVO LEÓN	LEY ELECTO- RAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN ARTS. 370 AL 376	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN. - EL TRIBUNAL DEBERA RE- SOLVER EN UN PLAZO DE 48 HORAS.
19	OAXACA	LEY DE INS- TITUCIONES Y PROCEDI- MIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA ARTS. 334 AL 340	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN- TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI-DAD	MARCO NOR-MATIVO ¹	SUSTANCIA-CIÓN E INTE-GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
20	PUEBLA	CÓDIGO DE INSTITU-CIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA ARTS. 410 AL 415	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - DICTA DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN-TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO-LUCIÓN.
21	QUERÉTARO	LEY ELEC-TORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO ARTS. 229 AL 255	OPL	OPL	<p style="text-align: center;">SUSTANCIA Y RESUELVE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL.</p>
22	QUINTANA ROO	LEY DE INS-TITUCIONES Y PROCEDI-MIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTA-DO DE QUIN-TANA ROO ARTS. 425 AL 431	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - LA DIRECCIÓN JURÍDICA NOTIFICA EL DESECHAMIENTO AL CONSEJO GENERAL Y AL TRIBUNAL. - PUEDE DICTAR DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. - EL TRIBUNAL DEBE DICTAR RESOLUCIÓN EN UN PLAZO DE 5 DÍAS DESPUÉS DE LA RECEP-CIÓN.
23	SAN LUIS POTOSÍ	LEY DE JUSTI-CIA ELECTO-RAL DEL ES-TADO DE SAN LUIS POTOSÍ ART. 5 LEY ELEC-TORAL DEL ESTADO ARTS. 442 AL 482	OPL	TRIBUNAL	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL. - TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN-TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO-LUCIÓN.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI-DAD	MARCO NOR-MATIVO ¹	SUSTANCIA-CIÓN E INTE-GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
24	SINALOA	<p>LEY DEL SISTE-MA DE ME-DIOS DE IM-PUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPA-CIÓN CIUDA-DANA PARA EL ESTADO</p> <p>ARTS. 136 Y 137</p> <p>LEY DE INS-TITUCIONES Y PROCEDI-MIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO</p> <p>ARTS. 3, 303 AL 309</p>	OPL	TRIBUNAL	<p>- TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE TRES DÍAS PARA PRESEN-TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO.</p> <p>- APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO-LUCIÓN.</p>
25	SONORA	<p>LEY DE INS-TITUCIONES Y PROCEDI-MIENTOS ELECTORALES PARA EL ES-TADO</p> <p>ARTS. 298 AL 305</p>	OPL	OPL	<p>SUSTANCIA Y RESUELVE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL.</p>
26	TABASCO	<p>LEY ELEC-TORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO</p> <p>ARTS. 361 AL 367</p>	OPL	OPL	<p>SUSTANCIA Y RESUELVE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL.</p>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI-DAD	MARCO NOR-MATIVO ¹	SUSTANCIA-CIÓN E INTE-GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
27	TAMAULIPAS	LEY ELEC-TORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ARTS. 342 AL 351	OPL	OPL	SUSTANCIA Y RESUELVE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL.
28	TLAXCALA	LEY DE INS-TITUCIONES Y PROCEDI-MIENTOS ELECTORALES PARA EL ES-TADO ARTS. 382 AL 392	OPL	TRIBUNAL	ARTÍCULO 392. A FALTA DE DISPOSICIÓN EXPRESA EN EL PRESENTE CAPÍTULO, SERÁN DE APLICACIÓN SUPLETORIA, EN LO CONDUCENTE, LAS REGLAS DE SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PROCEDI-MIENTO SANCIONADOR PRE-VISTO EN ESTA LEY Y EN LA LEY DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL PARA EL ESTADO DE TLAXCALA.
29	VERACRUZ	CODIGO ELEC-TORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE ARTS. 340 AL 346	OPL	TRIBUNAL	TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN-TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO-LUCIÓN.
30	YUCATAN	LEY DE INS-TITUCIONES Y PROCEDI-MIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN ARTS. 349, 356, 406 AL 416	OPL	TRIBUNAL	TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN-TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO-LUCIÓN.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

NO.	ENTI- DAD	MARCO NOR- MATIVO ¹	SUSTANCIA- CIÓN E INTE- GRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
31	ZACATECAS	LEY ELEC- TORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS ARTS. 417, 422 AL 427	OPL	TRIBUNAL	TURNADO EL EXPEDIENTE TIENE 48 HORAS PARA PRESEN- TAR PROYECTO DE SENTENCIA AL PLENO. - APROBADO EL PROYECTO DE SENTENCIA, EL PLENO TIENE 24 HORAS PARA DICTAR RESO- LUCIÓN.
32	CIUDAD DE MÉXICO	LEY PROCESAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MEXICO ARTS. 3 AL 21	OPL	TRIBUNAL	- NOTIFICA DESECHAMIENTO AL TRIBUNAL.

Fuente: Información obtenida de las legislaciones de las diferentes entidades federativas.

Nota: En todos los casos, las notificaciones o dictado de medidas cautelares, a que se hace referencia en el campo de observacio-
nes, las realiza el OPL, a través del área facultada para tal efecto, al Tribunal.

Nota: Cuando en el campo de observaciones se hace referencia al turno del expediente, debe entenderse que se remite a la
ponencia correspondiente, para la realización del proyecto respectivo, y posteriormente se presente al Pleno del Tribunal.

De la información contenida en el cuadro anterior, se observa la libertad configurativa de cada entidad federativa para regular la sustanciación y resolución del procedimiento especial sancionador.

Pues mientras en unos estados del País, como Chiapas, Durango, Querétaro, Sonora, Tabasco y Tamaulipas, el Instituto electoral local sustancia y resuelve el procedimiento especial sancionador, en la mayoría de las entidades, si bien la facultad de sustanciarlo sigue en manos del Instituto local, la resolución corresponde dictarla al Tribunal electoral.

Al respecto, precisa decir que la legislación atinente de cada estado, ha establecido particularidades para la resolución del procedimiento, mismas que se repiten en la mayoría de ellos, sin embargo, en diversos foros ha sido generalizado el comentario, respecto a que el procedimiento establecido ha quedado corto,

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

razón por la cual, algunas de las entidades han optado por emitir reglamentos, lineamientos o manuales, que les permita definir un procedimiento más específico para resolverlo.

Así, en entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato y Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Puebla, Oaxaca, Nuevo León, Nayarit, Morelos, Michoacán y Jalisco, el Magistrado tiene la facultad de emitir u ordenar diligencias para mejor proveer a fin de complementar el expediente; así como la obligación de presentar al Pleno un proyecto de sentencia dentro de las 48 horas posteriores al turno, mismo que una vez aprobado deberá ser resuelto a más tardar en 24 horas.

Por otro lado, en Baja California e Hidalgo el Magistrado Instructor tiene 72 horas para presentar el proyecto de sentencia al Pleno, y 24 para que el máximo órgano jurisdiccional lo resuelva; mientras que en Colima, el Instructor tiene 48 horas para presentar un proyecto de solicitud de medidas cautelares, 5 días para presentar el proyecto de sentencia y 72 horas para que el Pleno resuelva.

Mención aparte merece Chihuahua pues en la legislación electoral se omitió dotar al Tribunal de la facultad para realizar diligencias para mejor proveer a fin de integrar debidamente el expediente.

Ahora bien, en la mayoría de los estados, con excepción de Chihuahua, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas el Instituto tiene la obligación de informar al Tribunal sobre el desechamiento de la queja interpuesta, lo cual encuentra su lógica en que el desahogo del procedimiento especial sancionador es llevado a cabo tanto por la autoridad administrativa, como por la jurisdiccional.

Ahora bien, derivado de la reforma del 8 de octubre 2018, se reformó el artículo 430 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo,

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

para dotar al Magistrado instructor de la facultad de emitir u ordenar diligencias para mejor proveer a fin de complementar el expediente; manteniéndose la obligación de dictar la resolución en un plazo de 5 días, después de su recepción en el Tribunal, es decir, no se establecieron plazos específicos para el turno y presentación del proyecto de resolución.

Finalmente, es de resaltar el caso de Campeche, pues ahí tanto la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales aún vigente⁶¹ como el Reglamento para conocer y sancionar las faltas electorales emitido por el Tribunal, establecen que la sustanciación del procedimiento estará a cargo del Instituto local y la resolución del mismo quedará a cargo de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En relación a lo anterior, conviene señalar que derivado de lo resuelto por la Sala Regional Especializada el 25 de febrero de 2015 en el Acuerdo General identificado con la clave SRE-AG-9/2015, ésta fijó como criterio que la competencia en el estado de Campeche para conocer sobre los hechos y actos que vulneren la normativa electoral local, corresponde única y exclusivamente al Tribunal electoral local; de ahí que a partir de esa fecha, el Tribunal local ha resuelto tales procedimientos, apegando su actuar de acuerdo a lo establecido tanto en la Constitución Federal como local, las leyes de la materia y el Acuerdo señalado.

ÁMBITO INTERNACIONAL

América Latina.

En América Latina la finalidad esencial del referido procedimiento sancionador electoral, ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de

⁶¹ Publicada el 13 de julio de 2017.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia en materia de propaganda electoral y actos anticipados de precampaña y campaña.

PAÍS	PROCEDIMIENTO	MARCO NORMATIVO	SUSTANCIACIÓN E INTEGRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
ARGENTINA	PROCEDIMIENTO GENERAL	CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL ART. 44, 64 BIS, 128 QUATER Y 146	CÁMARA NACIONAL ELECTORAL	CÁMARA NACIONAL ELECTORAL	ESTE PROCEDIMIENTO CONOCE DE FALTAS EN ÚNICA INSTANCIA Y DELITOS ELECTORALES EN PRIMERA INSTANCIA APLICANDO LA LEY QUE CORRESPONDA RESPECTIVAMENTE, A DIFERENCIA DE NUESTRA LEY QUE SOLO VIGILA LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS EN EL CITADO PROCEDIMIENTO.
BOLIVIA	PROCEDIMIENTO PARA DENUNCIAS Y TRÁMITES DE OFICIO POR VULNERACIÓN AL RÉGIMEN DE PROPAGANDA ELECTORAL 2012	CÓDIGO ELECTORAL ART. 114 REGLAMENTO PARA LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA ELECTORAL 2012 ART. 13, 22, 31, 32 Y 33 LEY Nº 026 LEY DEL RÉGIMEN ELECTORAL ART. 121	TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL Y TRIBUNALES ELECTORALES DEPARTAMENTALES	TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL Y TRIBUNALES ELECTORALES DEPARTAMENTALES ART. 25	EN LO QUE SE REFIERE A LA SUSTANCIACIÓN E INTEGRACIÓN TODO SE RIGE POR LA CORTE NACIONAL ELECTORAL A TRAVÉS DE DOS TRIBUNALES, MISMO QUE SON COMPETENTES PARA CONOCER SOBRE PROPAGANDA NACIONAL, REGIONAL Y/O MUNICIPAL, COMPETENCIA ESTABLECIDA EN EL REGLAMENTO PARA LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA ELECTORAL 2012.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

PAÍS	PROCEDIMIENTO	MARCO NORMATIVO	SUSTANCIACIÓN E INTEGRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
COLOMBIA	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA ART. 265 LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS ART. 39 RESOLUCIÓN NO. 0032 DE 2015	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL ART. 39	LO SUSTANCIA Y RESUELVE EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.
COSTA RICA	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO	CÓDIGO ELECTORAL ART. 136 ART. 265 AL 270 Y 297	TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES ART. 289, 291 296 Y 297	ESTE CÓDIGO ELECTORAL A DIFERENCIA DE MÉXICO, CONOCE DE DELITOS ELECTORALES Y FALTAS ELECTORALES, POR LO QUE RESUELVE SOBRE PENA DE PRISIÓN Y DE MULTAS SEGÚN SEA EL CASO EN CONCRETO.
CHILE	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS ART. 138 LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL 18.556 ART. 70 D LEY 20.938 ART. ÚNICO	SERVICIO ELECTORAL	SERVICIO ELECTORAL ART. 70 E	LEY NÚMERO 20.938 REPONE ATRIBUCIONES DEL SERVICIO ELECTORAL PARA QUE ESTE SEA COMPETENTE DE RESOLVER EL CITADO PROCEDIMIENTO.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

PAÍS	PROCEDIMIENTO	MARCO NORMATIVO	SUSTANCIACIÓN E INTEGRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
GUATEMALA	PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	<p>LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS</p> <p>ART. 121 Y 125</p> <p>154 AL 157</p> <p>REGLAMENTO DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS</p> <p>ART. 36 Y 37</p> <p>69 Y 69 BIS</p>	<p>REGISTRO DE CIUDADANOS</p> <p>TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL</p> <p>LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS</p>	<p>REGISTRO DE CIUDADANOS</p> <p>TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL</p> <p>LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS</p> <p>ART. 88 Y 90</p>	SUSTANCIA Y RESUELVE EL REGISTRO DE CIUDADANOS DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL
HONDURAS	PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	<p>LEY ELECTORAL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS</p> <p>ART. 140, 144, 208</p> <p>216 Y 218</p> <p>REGLAMENTO PARA LA ACTIVIDAD POLÍTICA PERMANENTE, CAMPAÑAS Y PROPAGANDA ELECTORAL, ELECCIONES GENERALES 2017</p> <p>ART. 33 AL 37</p>	<p>TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL</p>	<p>TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL</p> <p>ART. 34 Y 37</p>	LO SUSTANCIA Y RESUELVE EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

PAÍS	PROCEDIMIENTO	MARCO NORMATIVO	SUSTANCIACIÓN E INTEGRACIÓN	RESOLUCIÓN Y SANCIONES	OBSERVACIONES
VENEZUELA	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LAS AVERIGUACIONES SOBRE PUBLICIDAD Y PROPAGANDA ELECTORAL	LEY ORGÁNICA DE SUFRAGIO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE 1998 REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCESOS ELECTORALES ART. 200 AL 204 224 AL 229	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL ANTE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	LO SUSTANCIA Y RESUELVE EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

De todo lo anterior, cabe hacer notar que cada país, dentro de su marco normativo electoral, cuenta con su propio mecanismo legal, mismo que le permite la vigilancia y prevención, así como la aplicación de medidas, sanciones o multas; para todas aquellas conductas que infringen todo lo relacionado con los actos anticipados de precampaña o campaña, en su caso.

En el caso de México, todas estas violaciones, estaban sujetas a ser ventiladas por medio del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano (JDC), hasta que se adoptó la figura del Procedimiento Especial Sancionador (PES), que es específicamente para estas violaciones.

Sin embargo, no todos los países dentro sus leyes electorales lo definen como Procedimiento Especial Sancionador, como sucede en México. Inclusive algunas de estas leyes no especifican un procedimiento específico, sino que únicamente señalan dentro de sus apartados, capítulos o títulos, Procedimientos Generales, Administrativos, Multas y Sanciones y/o Procedimiento Judicial y Sanciones, etc.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

De igual manera se puede observar que en cada país el "Procedimiento Sancionador", es interpuesto o promovido de manera distinta, en algunos casos, se inicia de oficio o a solicitud del promovente, ante el Tribunal, y solo este se encargará de toda la sustanciación, desahogo y resolución, así como de la aplicación de la sanción (multa), según sea el caso.

Por último, se hace notar que en algunos países conocen de faltas y delitos electorales regulando sanciones y penas privativas de libertad, siendo que en México los delitos electorales son observados por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Europa.

En el presente apartado, se mencionara las similitudes de la normativa electoral de diversos países de Europa, con el Procedimiento Especial Sancionador Mexicano.

España.

Código de Derecho Constitucional

Ley Orgánica del Régimen Electoral General

Sección IV. Infracciones electorales

Artículo ciento cincuenta y tres.

1. Toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la Junta Electoral competente. La multa será de 300 a 3.000 euros si se trata de autoridades o funcionarios y de 100 a 1.000 si se realiza por particulares.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

2. Las infracciones de lo dispuesto en esta Ley sobre régimen de encuestas electorales serán sancionadas con multa de 3.000 a 30.000 de euros.
3. A las infracciones electorales consistentes en la superación por los partidos políticos de los límites de gastos electorales les será de aplicación lo previsto en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.⁶²

Diversos países.

PAÍS	REGULACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL
ALEMANIA AUSTRIA FRANCIA GRECIA ITALIA REINO UNIDO	La disposición que regula la campaña electoral, está enfocada primordialmente a la cantidad de dinero que reciben los partidos políticos y a la limitación de los gastos de los mismos.
PORTUGAL	El Presidente de la República y el Gobierno, fijan los tiempos electorales.
BELGICA, DINAMARCA FINLANDIA IRLANDA LUXEMBURGO PAÍSES BAJOS SUECIA	No cuenta con disposición especial para regular la campaña electoral. ⁵

⁶² Consultable en la página http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/BOE-042_Codigo_de_Derecho_Constitucional.pdf

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

COMENTARIOS GENERALES

A diferencia de México, de la investigación realizada, no se aprecia que en Europa, exista un procedimiento específico o especial para sancionar las conductas relativas a las campañas electorales.

Si bien en nuestro País, se establece de manera puntual aquellas conductas que serán motivo de sanción por parte de la Autoridad Jurisdiccional Electoral, en Europa no existe esa delimitación de las mismas.

En países como Alemania, Austria, España, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido, las disposiciones que regulan las campañas electorales, están enfocadas primordialmente a la cantidad de dinero que reciben los partidos políticos y a la limitación de los gastos de los mismos.

Mientras que, en países como Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia, no cuentan con disposición especial para regular la campaña electoral.

De lo investigado, España en su legislación electoral, regula las sanciones que se impondrán a las infracciones que se comentan en las campañas electorales, siempre y cuando estas no constituyan delitos, destacando como ya se ha dicho con antelación, que se basa principalmente en la cantidad de dinero que se le asigna a los partidos políticos y a la limitación de los gastos.

Así también, considerando que en Europa el sistema político electoral es distinto al mexicano, sus Instituciones, Tribunales y Cortes, no son especializadas para la materia electoral, como en el caso de México que existe esa división trazada entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para conocer de la materia electoral.

Sin embargo, el Código de Buenas Practicas en materia Electoral de la Comisión Europea para la Democracia por

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

el Derecho, prevé disposiciones generales que deben de observarse en la aplicación del derecho electoral, tanto para las autoridades administrativas como para las jurisdiccionales, y en particular México ha observado de manera muy cercana tal código, al grado de incluir en su legislación electoral, artículos con los cuales se busca cumplir con tales lineamientos.

CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto, se puede concluir que el Procedimiento Especial Sancionador en México, tiene diversas modalidades en su sustanciación, pues en algunos Estados de la República los OPLS son los encargados de sustanciar y los Órganos Jurisdiccionales de resolver; y en otras entidades, son los propios OPLES quienes desahogan el procedimiento y lo resuelven.

Sin embargo debemos ser críticos y observar que de la comparación realizada con diversos Países, nuestra regulación queda corta, pues en muchos de los Estados se limita el procedimiento, pues se establecen plazos excesivamente cortos para dirimirlos, o en su caso, no se establece un procedimiento para desahogarlo, por lo que tanto las autoridades administrativas como las jurisdiccionales han optado por emitir algún tipo de reglamentación, que les permita desarrollar todo el procedimiento hasta dejar el asunto en estado de resolución.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://portal.te.gob.mx/front/listElectoralInstitution/index/1>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- Instituto Electoral de Chihuahua: <http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/menu/2017/LEECH.pdf>
- Tribunal Electoral de Coahuila: <http://www.tecoahuila.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/03.-Co%CC%81digo-electoral-para-el-Estado-de-Coahuila-de-Zaragoza.pdf>
- Tribunal Electoral de Hidalgo: <http://teeh.org.mx/portal/index.php>
- Tribunal Electoral de Jalisco: <http://www.triejal.gob.mx/transparencia/marco-juridico/>
- Tribunal Electoral de Tribunal Electoral de México: http://www.teemmx.org.mx/legislacion/marco_legal.php
- Tribunal Electoral de Michoacán: <http://transparencia.teemcorreo.org.mx/view-box/contenidos.php?ta=a35fi&te=2&year=2017&full>
- Tribunal Electoral de Morelos: <http://www.teem.gob.mx/jurisdiccional.html>
- Tribunal Electoral de Nayarit: <http://trieen.mx/legislacion-aplicable/>
- Tribunal Electoral de Nuevo León: <http://www.tee-nl.org.mx/transparencia.php>
- Tribunal Electoral de Oaxaca: http://teoax.org/index.php?option=com_content&view=article&id=9

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- Tribunal Electoral de Puebla: https://iee-puebla.org.mx/2015/normatividad/codigo_de_instituciones_y_procesos_electorales_del_estado_de_puebla.pdf
- Tribunal Electoral de Querétaro: <http://www.teeq.gob.mx/transparencia/marco-normativo/>
- Tribunal Electoral de Quintana Roo: <http://www.teqroo.org.mx/2018/LeyEstatat.php>
- Tribunal Electoral de San Luis Potosí: http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2017/07/Ley_de_Justicia_Electoral_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_31_May_2017.pdf;
http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/06/Ley_Electoral_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_10_Junio_2017.pdf
- Tribunal Electoral de Sinaloa: <http://www.teesin.org.mx/normatividad/2017/LEY%20MEDIOS%20DE%20IMPUGNACION.pdf>;
<http://www.teesin.org.mx/normatividad/2017/LIPES.pdf>
- Tribunal Electoral de Sonora: <https://www.teesonora.org.mx/images/transparencia/2016/LeyInstitucionesPEES011016.pdf>
- Tribunal Electoral de Tabasco: http://iepct.org.mx/docs/marco_legal/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Politicos_del_Estado_de_Tabasco.pdf

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- Tribunal Electoral de Tamaulipas: <https://trietlam.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/04-LETAM-08-06-2017.pdf>
- Tribunal Electoral de Tlaxcala: <http://www.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/Ley-Institucs-y-Procedims-Elects-Tlax-30-dic-16.pdf>
- Tribunal Electoral de Veracruz: <http://www.teever.gob.mx/files/CODIGO-ELECTORAL-DEL-ESTADO-DE-VERACRUZ-.pdf>
- Tribunal Electoral de Yucatán: <http://www.teey.org.mx/pdf/LEY-GRAL.-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOS-ELECTORALES-18-07-17.pdf>
- Tribunal Electoral de Zacatecas: http://www.tjez.gob.mx/informacion/transparencia/legislacion2017/LEEZ_2015.pdf
- Tribunal Electoral de la Ciudad de México: http://transparencia.tecdmx.org.mx/sites/default/files/archivos/art121/01/leyes/ley_procesal.docx

Argentina

- Código Electoral Nacional de Argentina: <http://bcn.gob.ar/uploads/codigo-electoral-nacional-actualizado-julio-2017.pdf>

Bolivia

- Reglamento para la difusión de propaganda electoral 2012 de Bolivia: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2016/12/reglamento-de-difusion-de-propaganda-electoral.pdf>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- Código Electora de Bolivia: <http://pdba.georgetown.edu/electoral/bolivia/leyes/codigoelectoralordenado.pdf>
- Ley No. 026 de Bolivia: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>

Colombia

- Constitución Política de Colombia: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/constitucion%20politica%20de%20colombia.pdf>
- Ley de Partido Políticos de Colombia; <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/colombialeylepartidospoliticos1994.pdf>
- Resolución No.0032 de 2015: <http://studylib.es/doc/7137405/resoluci%c3%b3n-no.0032-de-2015--consejo-nacional-electoral>

Costa Rica

- Código Electoral de Costa Rica: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

Chile

- Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de Chile: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1593/111.pdf>
- Ley No. 20.938 de Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1092980>
- Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de inscripciones Electorales y Servicio Electoral: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29951>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Guatemala

- Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala: <https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>

Honduras

- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/codigoelectoral.pdf>
- Decreto No. 44-2004 de Honduras (Reglamento): https://www.tse.hn/WEB/documentos/Acu-2017/Acuuerdo_014_2017%20Reglamento%20%20Campanas%20y%20Propaganda%20Electoral.PDF

Venezuela

- Ley Orgánica de Procesos Electorales: http://www4.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/reglamentos/Reglamento_General_LOPRE.pdf
- Tratado de Derecho Electoral Comparado: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-44.pdf>;
http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/BOE-042_Codigo_de_Derecho_Constitucional.pdf

CAPÍTULO VI

RETOS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL

*Eliseo Briceño Ruiz
Carlos Caraveo Gómez*

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

El Procedimiento Especial Sancionador no nace del legislador propiamente, sino de la actividad jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Nos remontamos al año 2006, donde el proceso electoral federal se vio caracterizado por una amplia participación de los partidos políticos en radio y sobre todo en la televisión, independientemente de la enorme cantidad de dinero que los partidos políticos erogaron por ese concepto, la rapidez y la amplia cobertura de los mensajes transmitidos, provocaron una inequidad en la contienda y un rebase de las autoridades administrativas electorales para resolver las múltiples quejas recibidas y tramitadas mediante el procedimiento ordinario sancionador, cuyo procedimiento y términos hacían compleja la resolución en tiempo de los asuntos denunciados.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Una de las quejas presentada por la coalición "Por el bien de todos" (PRD, PT, CONVERGENCIA) en contra de promocionales difundidos por la coalición "Alianza por México" después de su resolución en el entonces Instituto Federal Electoral, llegó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación donde se radicó como el expediente SUP RAP 017/2006.

En la sentencia dictada para resolver dicho expediente, la Sala Superior analizó las funciones y atribuciones del entonces Instituto Federal Electoral y concluyó que éstas le permitirían adoptar a la autoridad administrativa electoral un procedimiento especializado diferente al ordinario sancionador, pero a la vez análogo al mismo, a través del cual se pueda inhibir, durante un proceso electoral, cualquier tipo de conducta que resulte contraria a la normativa aplicable.

En dicha sentencia la Sala Superior fijó los siguientes criterios a adoptar por parte del entonces Instituto Federal Electoral en la construcción del nuevo procedimiento especializado sancionador:

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.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

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.

También la Sala Superior acotó en la sentencia que: el procedimiento a adoptar debe ser más expedito, sin dejar de estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, sobre todo porque el eventual ejercicio de una atribución de la autoridad electoral, como se señaló, tendría una finalidad preventiva y correctiva, a efecto de lograr una efectiva protección del bien jurídico tutelado (por ejemplo, los principios constitucionales que debe cumplir toda elección para ser considerada válida), de tal forma que la garantía de acceso a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se vea mermada como consecuencia del transcurso del tiempo.

Continúa la Sala Superior señalando que, en lo tocante al principio de celeridad, derivado directamente de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución federal, obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta. Al efecto, confluyen dos exigencias igualmente necesarias que deben ser maximizadas: por un lado, la garantía de un pronunciamiento jurisdiccional o de una determinación administrativa, que

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

venga revestida de las necesarias formalidades esenciales del procedimiento, lo que supone cierto tiempo, y, por otro, la de evitar que la eventual decisión ajustada a derecho, pero tardía, resulte ineficaz.

En cumplimiento de la sentencia contenida en el SUP RAP 017/2006 el entonces Instituto Federal Electoral normó el Procedimiento Especial Sancionador, cuyo espíritu fue recogido por el legislador mediante reforma constitucional de 2007, y posteriormente, mediante reforma constitucional de 2014, se perfecciona a través de un procedimiento ágil, con la finalidad de garantizar mayor certeza, equidad y legalidad en la contienda, cuyo propósito principal es el de prevenir o sancionar las conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 y/o también lo previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Federal, que contravengan las disposiciones que regulan los actos sobre propaganda política o electoral, así como de aquellas relacionadas con actos anticipados de precampaña o campaña.

El surgimiento de Procedimiento Especial Sancionador, tiene que ver con las facultades limitadas que tenía el Instituto Federal Electoral en su momento, para suspender los actos que de algún modo transgredían las normas electorales en materia de precampañas y campañas y aquellas señaladas en el artículo 134, antes referido.

Es así que, mediante reforma constitucional de 2014 se determinó la modificación de las facultades del INE respecto de los procedimientos sancionadores, encargado de investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que, como es sabido, trajo también como consecuencia la creación de un órgano especializado para la resolución de los procedimientos especiales

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

sancionadores, situación que ha permeado en la legislación de los Estados de la República, por disposición constitucional.

Eduardo Jacobo Molina, Secretario Ejecutivo del INE, nos explica sobre la complejidad que ya resultaba para el INE conocer y resolver a la vez, los procedimientos especiales sancionadores, lo que motivó que dichas controversias pasaran a ser competencia del Tribunal Electoral Federal a través de un órgano especializado; ya que, -afirma- la complejidad y dinamismo de las contiendas electorales hicieron que esta función se convirtiera no sólo en un aspecto clave en el cumplimiento de sus encomiendas constitucionales, sino para la preservación de la institucionalidad de la vida democrática, y además, provocaron que los cauces litigiosos fueran adquiriendo mayor peso en las propias estrategias de los actores políticos.

Destaca la participación de los partidos políticos en casi un setenta por ciento de las controversias en esta materia, en donde la labor fundamental de dirimir conflictos, ha sido realizada con los propios actores de las denuncias, participando en las deliberaciones, con el inevitable efecto de politizar decisiones de carácter técnico y jurídico.

Es así que, la reforma electoral de 2014 rediseñó parcialmente la justicia administrativa de carácter electoral. Por tanto, la finalidad de las modificaciones constitucionales y legales, fue trasladar la resolución de los procedimientos especiales sancionadores a las instancias especializadas en justicia electoral y, así, eliminar una fuente de distorsión de las actividades de la autoridad administrativa.⁶³

Así, el procedimiento en cita quedó regulado en el capítulo Cuarto del Libro Octavo, Título Primero, de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

⁶³ Jacobo Molina, Edmundo, El Procedimiento Especial Sancionador en la Reforma Electoral de 2014, pp. 261-262, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx, <http://biblio.juridicas.unam.mx>.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

empero, no sabemos con certeza sobre las bondades de la reforma electoral en esta materia.

Dicha reforma trajo avances que únicamente atenúan algunos de los problemas antes señalados, ya que, no necesariamente vino a solucionar todas las dudas o incertidumbre que representaba el que sea el Instituto quien resolviera dichos procedimientos.

En el caso de los Estados de la República, en similar forma, son los propios tribunales electorales locales quienes se encargan de resolver los procedimientos especiales sancionadores, durante los procesos electorales, quedando a cargo del Instituto local, la instrucción y sustanciación de los mismos.

En la Ley Electoral de Quintana Roo, abrogada por la vigente Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Quintana Roo, se estableció, de manera formal, el Procedimiento Especial Sancionador, y en su artículo 323 párrafo primero, se dispuso que, cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, recibida la queja o denuncia por la Dirección Jurídica del Instituto, deberá elevarla de inmediato para su conocimiento y sustanciación al Instituto Nacional Electoral; este artículo fue declarado inválido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 129/2015 bajo el argumento de que el legislador local no tiene competencia para legislar en materia de radio y televisión. Sin embargo, de forma inexplicable la legislatura estatal al decretar la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, volvió a incluir el artículo invalidado en la nueva ley.

En el caso de Quintana Roo, como en los demás Estados de la Federación, la reforma constitucional y legal, establecieron un nuevo esquema para la instrucción y resolución del Procedimiento Especial Sancionador, que involucra una competencia dual, en la que el Instituto Electoral, llevaría a

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

cabo la instrucción, mientras que el Tribunal Electoral local, se encargaría de dictar la resolución e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

A partir del año 2016 en el proceso electoral respectivo, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, conoció y resolvió los primeros procedimientos especiales sancionadores.

INTERPOSICIÓN Y SUSTANCIACIÓN.

El artículo 425 de la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo, establece que, sólo dentro de los procesos electorales se sustanciarán y resolverán los procedimientos especiales sancionadores.

Sin embargo, a nivel federal, la jurisprudencia 10/2008 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que, el Procedimiento Especial Sancionador, es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública, por lo que, puede instaurarse dentro o fuera del proceso electoral.

Ahora bien, el proceso electoral en Quintana Roo, según lo dispuesto en el artículo 266 de la mencionada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, inicia con la primera sesión que celebre el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en la primera semana de octubre del año anterior a la elección, y concluye, según ese mismo artículo, con la toma de posesión de los cargos; y de conformidad a lo dispuesto en los artículos 52, 81 y 133 de la Constitución

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Política Estatal, la Legislatura se instalará el 3 de septiembre, y el gobernador iniciará sus funciones el 25 de septiembre; a su vez, los ayuntamientos del Estado, se instalarán el 30 de septiembre, todos del año de la elección.

De esa forma, en el período comprendido entre la primera semana de octubre del año anterior a la elección y el 30 de septiembre del año de la elección, que corresponde al proceso electoral local, es cuando podrán tramitarse los procedimientos especiales sancionadores.

A nivel estatal, no se ha presentado ningún caso de Procedimiento Especial Sancionador, que se haya sustanciado y resuelto fuera de proceso electoral, sin embargo, la jurisprudencia de la Sala Superior, sienta el precedente de que, en caso de que así fuera, es decir, presentarse fuera de proceso electoral, deberá dársele la atención de un Procedimiento Especial Sancionador.

La competencia para la substanciación del Procedimiento Especial Sancionador, le corresponde a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral local, a través de su dirección jurídica.

La propia ley, igualmente establece un catálogo enunciativo pero no limitativo de las conductas que pueden ser denunciadas a través de un Procedimiento Especial Sancionador, a saber: violación de lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 constitucional, contravención de las normas sobre propaganda política o electoral y actos anticipados de campaña o precampaña.

INE O IEQROO.

Al caso, es importante precisar que, a raíz de la reforma de 2007 estableció un nuevo esquema de comunicación política electoral, y el entonces Instituto Federal Electoral (hoy INE) asumió el control y administración de los tiempos en radio y televisión en materia electoral, según lo dispone el artículo 41 fracción III apartado A de la Constitución Federal y 471

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

fracción I de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, todas las denuncias que se presenten en materia de radio y televisión, sean procesos electorales federales o locales, son competencia del Instituto Nacional Electoral, según lo dispone el artículo 41 fracción III apartado A de la Constitución Federal y 471 fracción I de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 426 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Quintana Roo.

Sin embargo, si las conductas desplegadas por los servidores electorales pudieran encuadrar en las causales previstas en el artículo 425 de la ley, el instituto y el tribunal local, pueden conocer y resolver respecto de esas conductas y reencauzar lo relacionado con la administración del tiempo en radio y televisión al Instituto Nacional Electoral.

Así lo ha determinado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 25/2010, al señalar que, el Instituto Federal Electoral, es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis:

1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales;
2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión;
3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local, es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

Queda claro de esta forma que, el Instituto y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, podrán conocer, sustanciar y resolver los asuntos que aun cuando estén relacionados con radio y televisión, no se encuadren en las cuatro hipótesis previstas en la jurisprudencia 25/2010.

LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

En la jurisprudencia 14/2015 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA, la Sala Superior, estableció que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, asimismo señaló que, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica,

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que, para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

En su jurisprudencia 26/2014 de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. EL ANÁLISIS PRELIMINAR QUE EN ÉL SE HACE SOBRE LA CONDUCTA DENUNCIADA, CARECE DE FUERZA VINCULANTE AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, la propia Sala Superior, establece que, en ese tipo de procedimientos, la litis se centra exclusivamente en determinar si procede o no decretar la suspensión de los actos denunciados, como una medida preventiva o inhibitoria, esto es, sobre la base de un análisis preliminar o provisional de las pruebas aportadas, en relación con la conducta denunciada, para el único efecto de establecer la viabilidad o no de la cesación o suspensión solicitada. Por esa razón, el resultado del referido examen, no puede constituir un elemento con fuerza vinculante para la propia autoridad administrativa o la autoridad jurisdiccional electoral, al resolver el procedimiento administrativo sancionador.

En ese sentido, las medidas cautelares que han dictado y dictan, tanto el Instituto Electoral de Quintana Roo, como el Instituto Nacional Electoral, han probado su eficacia en la mayoría de los procedimientos especiales sancionadores. El oportuno y rápido dictado de estas medidas cautelares suspenden la infracción y evitan que la inequidad permee en la contienda electoral, independientemente del curso y resultado del fondo del asunto, y en la gran mayoría de los casos, los partidos políticos y candidatos independientes, han cumplido con las disposiciones dictadas por la autoridad.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

ORALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

El artículo 428 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, señala que, la audiencia de pruebas y alegatos será oral, siguiendo el esquema federal; se introdujo la oralidad en este procedimiento, buscando la brevedad en el trámite, sin embargo de acuerdo a la experiencia obtenida del desarrollo de estas audiencias, la costumbre de nuestro derecho escrito se ha impuesto y en la mayoría de los casos se presentan las alegaciones por escrito, sin que comparezcan las partes de manera personal.

DUALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

Durante muchos años el Procedimiento Especial Sancionador fue sustanciado y resuelto por el órgano administrativo electoral, sin embargo, a partir de que se introdujo la dualidad en este procedimiento, dejando la tramitación al órgano administrativo y la resolución al órgano jurisdiccional electoral.

Mucho se ha discutido sobre la conveniencia de esta dualidad, que impone al Tribunal Electoral la resolución de procedimientos administrativos que, por su naturaleza, debían ser resueltos por órganos administrativos.

En Quintana Roo, cuando se crearon los órganos electorales actuales, nacieron también nuevas leyes y en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, existía un recurso de revisión, del que conocía el tribunal, que procedía en contra de las resoluciones de las Contralorías internas del Instituto o del propio Tribunal Electoral, es decir, resolvía un medio de impugnación de un recurso totalmente administrativo, ajeno

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

a la naturaleza electoral, afortunadamente este error fue subsanado y se eliminó de la citada ley.

En la práctica, los procedimientos especiales sancionadores, han aumentado significativamente la carga de los tribunales electorales que tienen que resolver sobre asuntos de los que no conocieron en su tramitación y si bien a nivel nacional se creó una sala especializada para la resolución de estos asuntos, en las entidades federativas, los tribunales han tenido que resolverlos con su mismo personal y en adición a los medios de impugnación electorales que les interpongan.

Los institutos electorales estatales que tramitaban y resolvían estos procedimientos, se descargaron de la resolución de estos asuntos pero los plazos para la tramitación de los mismos se redujeron.

DEFICIENTE REGULACIÓN EN MATERIA JURISDICCIONAL.

Es de explorado derecho que, una de las funciones principales de los órganos jurisdiccionales es la de impartir justicia pronta y expedita, en términos de lo que establece el artículo 17 de la Constitución Federal, que es acorde con el criterio de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la Tesis de Jurisprudencia (Tesis: 2a./J. 192/2007)⁶⁴ que en la parte que interesa establece que, la garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios:

1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición

⁶⁴ ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVI, Octubre de 2007, p. 209, SCJN. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=171257&Semanario=0>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;

2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;
3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,
4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Lo anterior también armoniza con lo que señalan los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, (LIPE) publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 21 de septiembre de 2017, en su Título Segundo, Capítulo Tercero, establece el Procedimiento Especial Sancionador.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

El artículo 429 refiere que, una vez celebrada la audiencia -a que hace referencia el artículo 428- el titular de la Dirección Jurídica del Instituto, deberá turnar de forma inmediata el expediente completo del procedimiento respectivo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, con el informe circunstanciado, al Tribunal Electoral, para que dicte la resolución que corresponda.

Del informe circunstanciado se enviará una copia al Consejero Presidente del Instituto Estatal, para su conocimiento.

Sin embargo, el asunto que llama la atención en el presente tema, tiene relación con el acto de la autoridad jurisdiccional al momento de recepción del expediente, en términos de lo que prevé el artículo 430 que a la letra dice:

Artículo 430. Recibido por el Tribunal Electoral, un expediente en estado de resolución conforme a los artículos anteriores, lo turnará de inmediato a la ponencia que corresponda, a fin de que se presente al Pleno el proyecto de resolución que corresponda en un plazo que no deberá exceder, de ninguna manera, de cinco días.

El Tribunal Electoral del Estado, deberá resolver de forma pronta y expedita, con las constancias que obren en el expediente, en caso de que exista en el expediente constancias solicitadas a diversas autoridades que no hayan podido ser administradas por el Instituto Estatal, será el Tribunal Electoral quien requiera a las autoridades que deben cumplir con la entrega de dichos requerimientos, en caso contrario, podrá aplicar las medidas de apremio.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

El primer párrafo de la disposición en comento, señala que, una vez recibido el expediente en estado de resolución, será turnado a la ponencia que corresponda, para la elaboración y posteriormente, la presentación del proyecto de resolución en un plazo que no deberá exceder, de ninguna manera, de cinco días.

Si bien la autoridad electoral dispone de un plazo fatal de cinco días para resolver, cuando en los hechos, puede suceder que, del análisis de los expedientes, suelen advertirse que durante la instrucción, el órgano encargado de sustanciar no realizó todas las diligencias para que el expediente quede en estado de resolución.

Cabe aclarar que, un asunto está sustanciado cuando realizada la instrucción, se encuentra listo para llegar a la audiencia y ser resuelto.

La normativa electoral en cita no prevé qué hacer para detener el plazo establecido de cinco días fatales que la ley exige, puesto que es clara al establecer que no deberá exceder, de ninguna manera el plazo fijado. Lo que fácticamente impide que el órgano jurisdiccional cuente con mayor tiempo para dictar el acuerdo correspondiente que ordene llevar a cabo la diligencia necesaria para resolver; máxime que, el párrafo segundo dispone que, los casos deben resolverse en forma pronta y expedita, en términos de lo previsto en el artículo 17 constitucional.

También vale precisar que, el propio párrafo prescribe que, en caso de que exista en el expediente constancias solicitadas a diversas autoridades que no hayan podido ser administradas por el Instituto Estatal, será el Tribunal Electoral quien requiera a las autoridades que deben cumplir con la entrega de dichos requerimientos. Texto que adolece de incongruencia en su redacción, puesto que el expediente debe ser turnado al órgano jurisdiccional, cuando haya sido debidamente sustanciado y se encuentre en estado de resolución. Por lo tanto, si tomamos en cuenta que el Tribunal

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

debe resolver en el plazo de cinco días, dicho plazo puede afectar la inmediatez en el dictado de la resolución, ya que dependería de un hecho contingente, en tanto se obtiene toda la información necesaria para estar en condiciones de ser resuelta la controversia.

Como se ve, el texto de la norma, termina sin establecer qué debe hacer el órgano jurisdiccional –ya no digamos en caso de que se hayan solicitado los documentos previamente– sino de que haya omisión por parte del órgano sustanciador en la correcta integración del expediente; ya que como ya se señaló, el Tribunal Electoral solo cuenta con cinco días naturales fatales para el dictado de la resolución de fondo.

En los dos procesos electorales locales 2015-2016 y 2017-2018, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en algunos casos advirtió que, no se cumplieron con las reglas de trámite ante la Dirección Jurídica del Instituto, por lo que el Tribunal Electoral tuvo que dictar Acuerdos de Pleno, por el que ordenó se subsane la omisión que correspondiera, por parte de la Dirección Jurídica del instituto, ordenando la reposición del procedimiento, para que se lleve a cabo la debida instauración, únicamente por cuanto hace a la parte deficiente, lo que fácticamente motivó que se suspendiera el plazo de cinco días para resolver, en tanto se subsanaba la omisión.

Como se puede observar, el tribunal Electoral, en aras de cumplir con la función jurisdiccional que por disposición constitucional y legal le corresponde, ordenó la reposición de los procedimientos, con lo cual se tuvo que suspender el plazo fatal de cinco días que la ley le ordena para resolver sin que el propio artículo 430 citado, lo dispusiera en esos términos.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

LA EFICACIA DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES.

En la sentencia del SUP RAP-017/2006, que dio origen al Procedimiento Especial Sancionador, se acotó que su objetivo sería inhibir, durante un proceso electoral, cualquier tipo de conducta que resulte contraria a la normativa aplicable.

De siete estados de la República Mexicana consultados en sus páginas de internet en relación a las sentencias dictadas en los procedimientos especiales sancionadores interpuestos en el proceso electoral 2017-2018 se pudo obtener la siguiente información:

1. En todos los casos se mantuvo o se incrementó el número de procedimientos especiales sancionadores en relación al proceso electoral anterior.
2. En uno de los estados consultados no procedió ningún Procedimiento Especial Sancionador.
3. En la mayoría de los casos, el porcentaje de procedencia fue aproximadamente del 1 al 15 %. Solo un estado presentó un 70% de casos procedentes en relación al total.
4. En la mayoría de los casos analizados en que se declaró la existencia de la infracción, su sanción fue amonestación pública, tanto para candidatos como para ciudadanos o partidos políticos y candidatos independientes. En uno de los casos se impuso una multa al candidato pero al partido se le impuso una amonestación pública. Solo en un caso se impuso una multa al candidato y también al partido político, es decir en el 99% de los casos se impuso como sanción

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

la amonestación pública y en el 1% se sancionó con multa.

5. En la mayoría de los casos analizados no se tomó en cuenta la reincidencia y hubo partidos políticos que fueron sancionados en el mismo proceso electoral con tres o cuatro amonestaciones públicas.

Cabe insistir en que la revisión de los asuntos se hizo en las páginas de internet de los tribunales electorales consultados, por lo que puede existir un margen de error en los cálculos, pero sin que sea un estudio metodológico preciso, para los efectos de este artículo, creo que los resultados deben ponernos a reflexionar.

CONCLUSIONES.

Primera.- La concepción del Procedimiento Especial Sancionador es acertada, salvo algunos aspectos que ameritan una meticulosa revisión.

Segunda.- Las medidas cautelares han mostrado su eficacia para evitar la inequidad en la contienda.

Tercera.- Se hace necesario un análisis para determinar la conveniencia de que los tribunales electorales sigan resolviendo los procedimientos especiales sancionadores o deberán hacerlo los institutos electorales o en su caso algún órgano diferente.

Cuarta.- Se hace necesaria la revisión del catálogo de sanciones, para determinar qué tipo de sanciones pueden ser efectivas para inhibir la conducta infractora de la normatividad electoral en procesos electorales, las amonestaciones públicas e incluso las multas han demostrado ser ineficaces al respecto.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Quinta.- Se hace necesario que los tribunales electorales o, en su caso, los órganos que vayan a resolver los procedimientos especiales sancionadores, al momento de calificar la infracción e individualizar la sanción tomen en cuenta aspectos como la reincidencia.

Sexta.- Resulta imprescindible que la normativa electoral establezca y regule estas circunstancias que se dan en el mundo fáctico, a fin de que la autoridad jurisdiccional ajuste su actuar a la ley.

Séptima.- Es necesario consolidar los compromisos adquiridos en el Convenio de colaboración celebrado por el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, respectivamente, para darle seguimiento a las quejas que se interpongan en los procedimientos especiales sancionadores electorales, a fin de evitar que los expedientes sean turnados al Tribunal, cuando adolezcan de algún vicio o error. Lo anterior evitaría el reenvío de asuntos para subsanar errores u omisiones a la Dirección Jurídica de dicho Instituto.

BIBLIOGRAFÍA

Sitios de Internet:

- JACOBO MOLINA, EDMUNDO, El Procedimiento Especial Sancionador en la reforma electoral de 2014. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [www.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx), <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
- ROLDÁN XOPA, JOSÉ, El Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral. Instituto Federal Electoral, <http://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/>

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

[DECEYEC-MaterialesLectura/docs/01_ProcesoEspecialSancionador.pdf](#)

- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ius electoral, <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

Esta obra se terminó de imprimir en los talleres de Grupo Editorial
Estos Días ubicados en la ciudad de Chetumal Quintana Roo,
con un tiraje de 1000 ejemplares
Junio de 2019

SÍGUENOS EN NUESTRAS **REDES SOCIALES**



Tegroo Oficial



@TEQROO_Oficial



Tegroo_Oficial



**Tribunal Electoral de
Quintana Roo**



tegroo.org.mx



La pretensión de esta edición es condensar en un libro el origen, la evolución nacional y local, análisis comparativos a nivel estatal, nacional e internacional, el trabajo que se ha desarrollado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo al respecto, y los retos y desafíos que presenta el procedimiento especial sancionador dentro del derecho electoral.

Realizar investigaciones que permitan un mejor y expedito acceso a la justicia electoral es nuestra obligación y esta obra, que se pone a disposición de los interesados en la materia electoral, es muestra de ello.