

El procedimiento especial sancionador electoral. Balance y perspectivas

Clicerio Coello Garcés*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. La reforma constitucional de 2014.
- III. Regulación de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- IV. Trascendencia funcional de la Sala Especializada.
- V. Debido proceso legal y protección de derechos fundamentales en el procedimiento especial sancionador.
- VI. Prospectiva del procedimiento especial sancionador.
- VII. Fuentes de consulta.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha, exmagistrado presidente de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 18 de marzo de 2016
Aceptado: 1 de julio de 2016

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis del funcionamiento del procedimiento especial sancionador, a raíz de la reforma constitucional y legal de 2014, que rediseñó el modelo de competencias y de resolución de este procedimiento en la justicia electoral. Para poder realizar este balance, se efectúa una revisión de la actividad jurisdiccional de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —órgano judicial creado *ex profeso* para resolver el procedimiento especial sancionador—, a través de la exposición de casos relevantes; destacándose, por una parte, como garante del debido proceso en su función revisora de la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa electoral, y, por otra, como órgano de tutela de los principios que rigen al Estado democrático y de los derechos fundamentales relacionados con la materia de su competencia.

Como corolario, se expone una prospectiva general sobre la evolución inmediata que podría seguir el procedimiento especial sancionador, precisamente, con base en el balance que arroja la evaluación de su implementación.

II. La reforma constitucional de 2014

1. Alcances legales y justificación

La reforma constitucional en materia político-electoral de febrero de 2014¹ trajo consigo un rediseño al modelo de justicia electoral, al replantearse las competencias y atribuciones de las autoridades electorales del Estado mexicano encargadas de dirimir los conflictos que se suscitan dentro y fuera de los procesos electorales.

En este sentido, la salvaguarda de los principios de equidad e imparcialidad durante el proceso electoral, se confió a un nuevo órgano jurisdiccional: la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder

¹ *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

Judicial de la Federación,² cuyas atribuciones fueron delimitadas por el Constituyente permanente en el artículo 41 constitucional.³

Cabe destacar que la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 2014 contemplaba trasladar tanto el conocimiento como la resolución del procedimiento especial sancionador al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, en la minuta enviada por el Senado a la Cámara de Diputados, finalmente se propuso que sería el Instituto Nacional Electoral la autoridad encargada de investigar e integrar el expediente y el Tribunal Electoral de resolver e imponer las sanciones respectivas, siendo esta última propuesta la que fue aprobada hasta la culminación del proceso legislativo.⁴ De manera que éste es el actual modelo que rige el procedimiento especial sancionador.

Extraer del ámbito administrativo la resolución e imposición de sanciones por infracciones a la normativa electoral y trasladar dicha actividad a un órgano jurisdiccional especializado,⁵ constituye un hito en la historia de este procedimiento, no sólo por los cambios estructurales que ello implicó, sino también por la nueva forma de resolver en el régimen sancionador electoral bajo parámetros que rigen la función judicial.

El nuevo modelo implementa un esquema híbrido o sistema dual, en donde dos órganos conocen de un mismo procedimiento, pero en fases procesales distintas; la de instrucción se lleva a cabo por una autoridad electoral de naturaleza administrativa, la Unidad Técnica de lo Contenen-

² La denominación “regional” no es la más adecuada, en tanto que su competencia no se circunscribe a una circunscripción en específico, como acontece con las demás salas regionales, sino que abarca todo el territorio nacional.

³ Al respecto, véanse los artículos 41, base III, apartado D y 99, fracción IX de la Constitución federal, en donde se prevé que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será quien resolverá los procedimientos expeditos que le someta a su conocimiento el Instituto Nacional Electoral.

⁴ Véase la *Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral*. Gaceta parlamentaria, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Año XVII, núm. 3921-II, 5 de diciembre de 2013.

⁵ Es en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en donde ya se menciona explícitamente a la Sala Regional Especializada como el nuevo órgano del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, competente para resolver los procedimientos especiales sancionadores e imponer las sanciones respectivas. Véase el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

cioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral o los órganos desconcentrados de este Instituto en las entidades federativas (juntas distritales y locales); en tanto que la fase de resolución e imposición de sanciones se realiza por una autoridad de carácter jurisdiccional: la Sala Especializada.⁶

Si bien las razones que subyacen a la modificación del sistema de impartición de justicia electoral el procedimiento especial sancionador están ausentes en los antecedentes legislativos que dieron origen a la reforma constitucional de 2014, se venían discutiendo tiempo atrás, en el sentido de cuestionar la desnaturalización de las metas institucionales del entonces Instituto Federal Electoral como organizador de las elecciones en México, debido a la recurrencia de las discusiones que se llevaban en el Consejo General para dirimir los procedimientos especiales sancionadores.

Además, se ha dicho que los propios actores políticos susceptibles de ser sancionados tenían una participación importante en la discusión de la resolución de los asuntos al seno del órgano que decidía, lo que convirtió al Consejo General en un foro renovado al que los partidos políticos recurrían con frecuencia para tratar conflictos políticos, intercambiar acusaciones e, incluso, utilizarlo como medio para extender su propaganda política y electoral.

2. Aplicación de la reforma

Esta dualidad competencial exige una estrecha labor de coordinación entre la instancia administrativa y la jurisdiccional, lo que en conjunción con los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, relativos a la impugnación de actos atinentes a las etapas administrativa y jurisdiccional dotaron de dinamismo jurídico a este tipo de procedimiento.

Así, derivado de diversos hechos ocurridos durante los recientes procesos electorales, federal y local, la competencia de la Sala Especializada ha abarcado supuestos de infracción más allá de los previstos en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁷

⁶ El único aspecto que no se modificó fue el relativo a la competencia para dictar las medidas cautelares, ya que se mantuvo como facultad exclusiva de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

⁷ “Artículo 470. 1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el proce-

para conocer, además: *i*) de violaciones al principio de imparcialidad previsto en el párrafo 7 del artículo 134 constitucional,⁸ y *ii*) del incumplimiento de medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en proceso electoral.⁹

Cabe señalar que si bien se había considerado que, por regla general, el procedimiento ordinario sancionador era la vía para dilucidar las infracciones de naturaleza electoral, procediendo por excepción el procedimiento especial, en la práctica, el catálogo de materias que se resuelven a través de este último es muy extenso;¹⁰ máxime que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido recientemente que las denuncias en las que se advierte que los hechos impactan de manera inmediata en el proceso electoral, deberán tramitarse a través de la vía especial y, excepcionalmente, cuando de manera clara e indubitable se aprecie que los hechos no guardan relación con un proceso electoral deberán ser tramitadas por la vía ordinaria,¹¹ con lo cual parecería que se ha dado prevalencia al impacto de la conducta y no a determinados tipos de infracción, como supuesto de procedencia del procedimiento especial sancionador, dada la celeridad con la que se resuelve este procedimiento.

La naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador ha contribuido a que se le considere como un instrumento de tutela efectiva, lo que implica que las sanciones que se imponen tienen como propósito sólo el castigo de una conducta ilícita, sino también efectos inhibitorios en la comisión de otras infracciones durante el transcurso del proceso electoral y, así, evitar perjuicios irreparables en el resultado de las elecciones.¹²

dimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

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

⁸ Véase SUP-REP-238/2015.

⁹ Véase SUP-REP-227/2015.

¹⁰ Zavala Arredondo, Marco Antonio, “A salto de mata. Los procedimientos especiales sancionadores y el proceso electoral 2011-2012”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 3, enero-junio de 2013, p. 255.

¹¹ SUP-REP-238/2015.

¹² Hay quienes sostienen, inclusive, que la ingeniería del procedimiento especial sancionador ha llevado a desplazar la ilicitud del acto, priorizando su objetivo correctivo, ello al darle prevalencia a la protección del orden público electoral. En este sentido, Roldan Xopa, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, IFE, Colección Cuadernos para el Debate No.1, pp. 26 y 29.

En ese sentido, la Sala Especializada se ha erigido como un pilar fundamental para salvaguardar jurisdiccionalmente los principios del Estado democrático constitucional, al tener como objetivos primordiales el garantizar el correcto desarrollo de los procesos comiciales, el libre ejercicio de los derechos político electorales de la ciudadanía y la adecuada utilización de los medios de comunicación social, para preservar la competencia equitativa entre los partidos políticos y candidatos.¹³ Asimismo, a través de sus sentencias ha realizado un control constitucional de los derechos fundamentales, con lo que éstos se afirman y protegen, según lo mandatado por el artículo 1o. constitucional.

III. Regulación de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

De manera conjunta con el Instituto Nacional Electoral, mediante sus órganos centrales y desconcentrados competentes para instruir el procedimiento especial sancionador, la Sala Especializada se erige en el órgano resolutor de las quejas y denuncias que se presentan con motivo de las infracciones electorales, siendo la Sala Superior la facultada para revisar las sentencias que aquélla emita, a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

La Sala Especializada tiene competencia en todo el territorio nacional, ya que conoce de procedimientos especiales sancionadores instruidos por órganos distritales, locales y centrales del Instituto Nacional Electoral. De igual forma, conoce los asuntos relacionados con la radio y la televisión de los procesos electorales de las entidades federativas. Debido a lo anterior, la denominación “regional” que le otorga la ley no coincide con su competencia efectiva, la cual abarca todas las circunscripciones electorales del país.

El artículo 473 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que una vez que se lleven a cabo las diligencias de investigación y se celebre la audiencia de pruebas y alegatos en el Instituto Nacional Electoral —a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a nivel central u órganos distritales o locales a nivel desconcen-

¹³ Para mayor referencia en cuanto a la naturaleza, características y atribuciones de la Sala Especializada, puede consultarse a Coello Garcés, Clicerio, “Antecedentes históricos de la justicia electoral en México”, en Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación jurisprudencia y doctrina*, México, Tirant lo Blanch, 2015, p. 41; *id.*, “¿Qué es la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 263, enero de 2015.

trado—, se debe remitir el expediente completo a la Sala Especializada acompañado del informe circunstanciado respectivo.

Una vez recibido el expediente, el presidente de la Sala Especializada turna inmediatamente el asunto al magistrado ponente, quien debe radicarlo y verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley en relación con la fase de instrucción, a cargo del Instituto Nacional Electoral. En caso de que el magistrado ponente advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en la instrucción del procedimiento, puede formular los requerimientos necesarios u ordenar al Instituto Nacional Electoral que subsane las deficiencias de manera expedita a fin de contar con los elementos suficientes para que la Sala emita la resolución correspondiente.

Así, una vez debidamente integrado el expediente, el magistrado ponente debe poner a consideración del Pleno de la Sala Especializada el proyecto de sentencia que conforme a derecho corresponda dentro de las 48 horas contadas a partir del turno respectivo, a efecto de que el Pleno resuelva el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

IV. Trascendencia funcional de la Sala Especializada

La creación de la Sala Especializada representa no sólo un ajuste estructural que dota de funcionalidad a un órgano especializado en materia electoral inscrito formalmente dentro del Poder Judicial de la Federación, sino que ello ha originado un cambio sustancial en la forma de impartir justicia en el régimen sancionador, ya que esta importante atribución se realiza bajo parámetros que rigen la función judicial.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que al igual que el derecho penal, el derecho administrativo sancionador forma parte del derecho sancionador en general, debido a que las infracciones administrativas, de forma análoga a lo que acontece con los delitos, están castigadas con una sanción estatal represiva, como consecuencia del ataque a un bien jurídico protegido.¹⁴

¹⁴ Para un estudio respecto a la diferenciación entre los delitos y las infracciones administrativas, véase a Jescheck, Hans-Heinrich, *Tratado de derecho penal, parte general*, trad. de Miguel Olmedo Cardenete, Granada, Comares, 2012, pp. 61-65.

Para una crítica de los criterios clásicos de distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, así como para la superación del problema a través de una postura de política jurídica que toma como presupuesto la unidad del *ius puniendi*

Ahora bien, se reconoce que para las infracciones existe un *procedimiento especial* que es seguido por las autoridades administrativas;¹⁵ sin embargo, el derecho sancionador electoral al involucrar a un órgano judicial que decide la controversia y, en su caso, impone la sanción mediante una sentencia no se le puede calificar del todo como “administrativo”. Así, la reforma electoral de 2014 determina que un órgano inscrito dentro del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decida la controversia de forma definitiva, con lo que se le confirió a un órgano especializado de la justicia electoral “la atribución de resolver, bajo parámetros de valoración judicial, los procedimientos especiales sancionadores”.¹⁶

Esta valoración de derechos cobra relevancia en las sentencias de la Sala Especializada, en donde, por ejemplo, se han resuelto casos relacionados con la libertad de expresión de partidos o candidatos y su posible afectación al principio de equidad en la contienda electoral, en donde debe ponderarse la prevalencia de éstos al caso concreto.¹⁷ Otro ejemplo de lo dicho lo constituyen aquellos casos en el ámbito de la calumnia, donde se ha ampliado la legitimación activa y pasiva, afirmándose el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva.¹⁸

En este sentido, las funciones que desarrolla la Sala Especializada se concretizan a través de las sentencias que emite, en donde resuelve el litigio en forma congruente con las acciones y excepciones hechas valer por las partes,¹⁹ lo que le otorga a sus determinaciones la naturaleza de actos jurisdiccionales, al provenir de un órgano judicial con atribuciones necesarias para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho o para pronunciarse sobre la determinación de derechos y

estatal, véase a Rando Casermeiro, Pablo, *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 36 y ss.

¹⁵ Jescheck, Hans-Heinrich, *op. cit.*, p. 65.

¹⁶ Coello Garcés, Clicerio, “¿Qué es la Sala Especializada...”, *cit.*, p. 6.

¹⁷ SRE-PSL-7/2015 y SRE-PSL-13/2016.

¹⁸ Con ello se ha ampliado el grado de protección de derechos frente a esta clase de ilícitos administrativos, para que cualquier persona, incluyendo partidos y candidatos, puedan presentar una queja ante propaganda que estimen los calumnia contra cualquier sujeto que la emita, siempre y cuando tenga impacto en la materia electoral, independientemente de que se trate o no de expresiones difundidas por partidos o candidatos. Véanse, por ejemplo, las sentencias SRE-PSC-44/2015, SRE-PSC-188/2015, SRE-PSC-212/2015, SRE-PSD-30/2015, SRE-PSD-443/2015.

¹⁹ Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Oxford University Press, 2015, p. 122.

obligaciones,²⁰ con independencia de que un órgano administrativo instruya el procedimiento.

Cabe destacar que el derecho a un recurso judicial efectivo consiste en un medio de defensa que permite un análisis o revisión por parte de un tribunal superior para determinar si existe o no una violación procesal, o una afectación a un derecho, lo que se cumple con el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP) competencia de la Sala Superior; mientras que la amplitud del examen o revisión del acto recurrido implica, en el caso del REP, que nada impide que se dicte una nueva decisión, de ahí que no se circunscriba a una mera revisión,²¹ sin que ello se derive una sustitución ilegal de facultades de la autoridad jurisdiccional revisada.

Así, consideramos que, al trasladar la resolución del procedimiento especial sancionador a sede jurisdiccional, ello permite inscribirlo dentro de las facultades electorales de la jurisdicción constitucional; es decir, la Sala Especializada asume atribuciones de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, ya que en sus determinaciones se verifica que los actos de las autoridades administrativas y de los actores políticos involucrados se hayan desarrollado conforme a los principios constitucionales democráticos que rigen la contienda electoral, atendiendo al modelo de comunicación política, y sobre todo, respetando los derechos humanos involucrados en el caso concreto.²²

²⁰ Jurisprudencia 2ª./J.192/2007 bajo rubro “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 y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 209.

Asimismo, Tesis 1ª. LXXIV/2013 (10a.) bajo rubro “DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, libro XVIII, marzo de 2013, p. 882.

²¹ Gómez García, Iván, “Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador”, en Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Derecho procesal electoral...*, cit., p. 307.

²² Se ha considerado que las principales facultades electorales de la jurisdicción constitucional son: 1) control de constitucionalidad de los procesos electorales; 2) control de constitucionalidad del referéndum y de las consultas populares; 3) control de constitucionalidad de los partidos políticos; 4) control de constitucionalidad de las leyes electorales; 5) procedimientos especiales para la protección de los derechos políticos fundamentales, y 6) facultades electorales tácitas derivadas del ejercicio de otras facultades jurisdiccionales generales. Al respecto, véase a Guizar López, Oscar Eduardo, “La jurisdicción constitucional y sus atribuciones en materia electoral. Estudio comparado”, *Justicia Electoral*, México, cuarta época, vol. 1, núm. 15, enero-junio de 2015, pp. 133 y ss.

V. Debido proceso legal y protección de derechos fundamentales en el procedimiento especial sancionador

1. Tutela del debido proceso legal

La Sala Especializada, en el ejercicio de sus atribuciones relativas a la revisión de la correcta integración de los expedientes que remite el Instituto Nacional Electoral, se ha convertido en auténtico garante del cumplimiento de las reglas del debido proceso legal por parte de dicha autoridad administrativa, es decir, en un verdadero órgano revisor de la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de la autoridad administrativa en la etapa de instrucción del procedimiento especial sancionador. Esta atribución se relaciona con la protección de los siguientes derechos: *a)* acceso a la justicia; *b)* derecho a la defensa; *c)* tutela judicial efectiva; *d)* garantía de audiencia; *e)* debido proceso, y *f)* principio de legalidad.

Así, se ha ordenado la regularización del procedimiento cuando se advierten deficiencias en el emplazamiento de las partes, ya sea por la omisión en el llamamiento de todos los sujetos denunciados, por no respetar los plazos legales para la notificación de aquél, por no precisar las conductas infractoras que se les imputan, y, en general, por la carencia de fundamentación y motivación.²³

En este tenor también se han remitido expedientes a la autoridad administrativa, cuando se ha denegado la admisión de pruebas relacionadas con los hechos controvertidos en la audiencia de pruebas y alegatos, para el efecto de que se proceda a su admisión y desahogo, a efecto de evitar una afectación a los derechos de audiencia y defensa de las partes.²⁴

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha destacado que debe existir una ponderación entre los principios dispositivo y de inmediatez que rigen el procedimiento especial sancionador, frente a los diversos de garantía de audiencia, defensa y exhaustividad no menos importantes, por lo que la Sala Especializada puede ordenar a la autoridad electoral administrativa la realización de diligencias para integrar debidamente el expediente, en aras de salvaguardar los principios mencionados, con el objeto de efectuar un saneamiento procesal.²⁵

²³ SRE-CA-48/2015 y SRE-CA-64/2015.

²⁴ SRE-PSC-139/2015.

²⁵ SUP-REP-10/2014.

2. Derecho a la inviolabilidad de comunicaciones privadas

En la sentencia SRE-PSC-163/2015, los entonces candidatos a gobernador en los estados de Baja California Sur y Querétaro denunciaron al Partido Revolucionario Institucional por la difusión en radio y televisión del promocional denominado “No más”.²⁶ En este asunto, la Sala Especializada estimó que la utilización de las grabaciones de conversaciones telefónicas en la propaganda electoral infringía la normativa electoral, al derivar de un acto contrario a la ley, ya que se realizaron sin autorización de los sujetos que sostuvieron las conversaciones telefónicas, lo cual generó una afectación al derecho constitucional y convencional a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

La Sala Especializada señala que aunque el contenido de la grabación hubiera sido difundido previamente por los medios de comunicación, ello no legitima a los partidos políticos para utilizarlo como elemento válido dentro de su propaganda, es decir: “que el hecho de que su difusión se realizara de manera previa o concurrente en los medios de comunicación como un acontecimiento relevante o noticioso, en forma alguna otorgaba licitud a los actos de los que derivó dicho material”.

Además, se sostuvo que debe tenerse en cuenta que la Constitución política prevé, inclusive, la imposibilidad de otorgar autorización judicial para intervenir comunicaciones privadas, por tanto, el uso de contenidos derivados de ilícitos en la propaganda electoral de los partidos políticos excluye cualquier justificación o sustento en la libertad de expresión contenida en el artículo 6o. constitucional, lo que se traduce en un uso indebido de la pauta en radio y televisión.

Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada CCCXXVI/2015, ha sostenido que si bien la regla general es la exclusión de la prueba ilícita (sea directa o indirecta) en un procedimiento, existen límites sobre hasta cuándo se sigue la ilicitud de las pruebas, de conformidad con la cadena de eventos de la violación inicial, que harían posible que se atenuara su ilicitud. Dichos supuestos son los siguientes: *a)* si la contaminación de la prueba se atenúa; *b)* si hay una

²⁶ El promocional, transmitido en radio y televisión en el estado de Baja California Sur, en mayo de 2015, con motivo del proceso electoral local que se llevaba a cabo en dicha entidad federativa, en esencia, contenía frases tales como “El narcotráfico quiere entrar a Baja California Sur por medio del PAN”, “No votes por estos criminales” y “Evitemos que Baja Sur sea un nido del narcotráfico”, además de incluir conversaciones telefónicas en las que intervenían los denunciantes e imágenes de éstos.

fuelle independiente para la prueba, y c) si la prueba hubiera sido descubierta inevitablemente. Sobre el primer supuesto, la Primera Sala considera que se podrían tomar los siguientes factores para determinar si el vicio surgido de una violación constitucional ha sido difuminado: 1) cuanto más deliberada y flagrante sea la violación constitucional, mayor razón para que el juzgador suprima toda evidencia que pueda ser vinculada con la ilegalidad; 2) entre más vínculos existan en la cadena entre la ilegalidad inicial y la prueba secundaria, más atenuada la conexión, y 3) entre más distancia temporal exista entre la ilegalidad inicial y la adquisición de una prueba secundaria, es más probable la atenuación de la prueba.

En relación con el segundo supuesto, sostiene la Primera Sala, es necesario determinar si hay una fuente independiente para la prueba. Finalmente, el tercer punto para no excluir la prueba consistiría en determinar si ésta hubiera sido descubierta inevitablemente en el proceso. Para concluir, la Primera Sala advierte que la aplicación de su estándar debe hacerse con una valoración específica en cada caso concreto. En el análisis de estos parámetros debe estimarse que la utilización de comunicaciones privadas en los spots políticos, en principio, constituyen una infracción a la ley, dado el origen ilícito de las grabaciones, debiéndose ponderar en cada caso, los posibles elementos y factores que atenúen su posible ilicitud, dadas las particularidades de su difusión.

3. La protección del interés superior del menor en la propaganda electoral

A través de sus decisiones, la Sala Especializada ha salvaguardado los derechos fundamentales de los menores, considerando que resulta injustificada la aparición de infantes en la propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas de radio y televisión, cuando tal participación no cuente con el consentimiento pleno y cierto de sus padres o tutores y se les consulte a los menores de edad sobre su participación, en atención a su edad y grado de madurez.

Así, en la sentencia relativa al SRE-PSC-121/2015, se sostuvo que los partidos políticos, al ser entidades de interés público y pretender la defensa de un interés general, estaban legitimados para deducir acciones tuitivas de intereses difusos, al estimar que se afectaban los derechos a la imagen y la protección de los datos personales de los menores.

Asimismo, mediante la utilización de convenciones internacionales y protocolos de actuación especiales para los casos en los que se afecten a niñas, niños y adolescentes, se estimó que se había vulnerado el interés

superior del menor, a partir de una afectación al derecho a su propia imagen, ya que se les vincula a temprana edad con una ideología política, sin que estén en condiciones de discernir sobre la trascendencia de su aparición, aunado a que, en el caso en concreto, no se contaba con la autorización de sus padres o tutores. Ello, sin necesidad de que estuviera plenamente acreditado el perjuicio ocasionado, puesto que se consideró suficiente que se ubicaran en una situación de riesgo potencial para que operara la salvaguarda judicial de sus derechos.

4. Protección de los derechos de las personas con alguna discapacidad

En la sentencia relativa al SRE-PSC-27/2016, la Sala Especializada determinó un uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional, por la omisión de subtítular el promocional de televisión denominado “Ya estuvo bueno”, a efecto de salvaguardar el derecho a la información política-electoral de las personas con alguna discapacidad.

La Sala Especializada señaló que una condición necesaria del Estado constitucional democrático es el desarrollo pleno de los derechos humanos y el cumplimiento de las normas y principios constitucionales, por lo que los partidos políticos se encuentran constreñidos al reconocimiento, respeto, protección y promoción de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con alguna discapacidad, consagrados por la Constitución federal y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.

De esta forma, se le dotó de un significado garantista al modelo de comunicación política previsto por el artículo 41 constitucional, señalándose que: *i*) debía privilegiar el diseño universal o pensado para todos en el que todo tipo de información dirigida a la ciudadanía se confeccione bajo la perspectiva integral e incluyente de las personas con discapacidad, y *ii*) debía priorizar la circulación de información en formatos accesibles y comprensibles a las personas con discapacidad a través de la utilización de cualquier sistema o tecnología adecuada para tal fin.

Así, se sostuvo que los partidos políticos tienen la obligación de salvaguardar los derechos de las personas con alguna discapacidad, en particular, el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la accesibilidad universal, el derecho al acceso a la información política-electoral y el derecho a la participación en la vida política y pública.²⁷

²⁷ Para llegar a esta conclusión, la Sala Especializada no se limitó al estudio restringido de la pretensión sustentada en un acuerdo del Instituto Nacional Electoral mediante

Con independencia de la sanción impuesta al partido infractor, destaca que como efectos de la sentencia referida, la Sala Especializada haya ordenado una reparación integral del daño causado, consistente en esencia en: *a)* notificar a todos los partidos políticos, nacionales y locales, para que atiendan los criterios emitidos en la ejecutoria; *b)* se vinculó a la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, para que lleve a cabo las medidas necesarias y eficaces tendentes a revertir el menoscabo al grupo vulnerado y para que en un plazo determinado la pauta de los partidos cumpla con los requisitos señalados, además de que disponga los mecanismos atinentes respecto a los materiales de los candidatos independientes; *c)* se ordena a los partidos políticos la producción de los promocionales audiovisuales con subtítulos, así como la sustitución de aquéllos que ya estén en poder del Instituto Nacional Electoral, y *d)* se precisa que la obligación referida también implica a los materiales que elaboren las autoridades electorales para los promoción del voto.

VI. Prospectiva del procedimiento especial sancionador

Como ya se apuntó, la judicialización de la resolución del procedimiento especial sancionador ha venido a fortalecer la impartición de la justicia electoral en México, al encargar la potestad sancionadora a un órgano jurisdiccional, como lo es la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A nuestro modo de ver, dicha judicialización tiene la siguientes fortalezas: 1) se resuelven procedimientos sancionadores bajo criterios y principios que orientan a la función judicial: imparcialidad, independencia, autonomía, objetividad y certeza; 2) se imparte una justicia pronta y expedita en atención al plazo de resolución previsto en la ley, de 72 horas a partir del turno formal al magistrado ponente, con lo cual, se garantiza la tutela judicial efectiva; 3) se analizan los límites a la libertad de expresión de frente al principio de equidad, lo que requiere una valoración judicial de las restricciones a los derechos al caso concreto; 4) a través de las sentencias se integra una línea jurisprudencial que sirve para interpretar y aplicar la ley electoral. 5) Se abona a la certeza jurídica mediante criterios

el cual se establece como recomendación que los materiales se subtitularán con el propósito de garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad auditiva, sino que el ámbito protector de los derechos humanos se extrajo directamente de los estándares previstos en los tratados internacionales y en el sistema nacional.

interpretativos jurisdiccionales; 6) la labor de la Sala Especializada permite que el INE se pueda centrar en sus funciones medulares, y 7) finalmente, se maximizan derechos y libertades bajo las interpretaciones que más favorezcan a las personas.

Desde nuestro punto de vista, lo dicho con anterioridad pone en entredicho que el procedimiento especial sancionador sea completamente administrativo, ya que se le otorga a un órgano judicial la facultad de decisión.²⁸ Asimismo, el hecho de que varias sentencias dictadas por la Sala Regional maximicen derechos mediante el control judicial de la constitucionalidad, abona a lo recién dicho.

La resolución del procedimiento especial sancionador bajo las reglas que rigen la función judicial, ha contribuido a zanjar las dudas acerca de los principios que deben informar el procedimiento administrativo sancionador,²⁹ por lo que ahora se evoluciona hacia la autonomía procesal de dicho procedimiento, es decir, como una potestad judicial sancionadora que tutele los derechos fundamentales y salvaguarde los principios del Estado democrático que rigen la materia electoral.

Sin embargo, también debemos reflexionar sobre la necesidad de perfeccionar el régimen sancionador electoral y los problemas procesales que se advierten de su práctica. Por ejemplo, en la actualidad, la Sala Superior conoce, vía recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, los actos intraprocesales y definitivos (desechamientos, incompetencias, requerimientos, escisiones, sobreseimientos, acumulaciones, emplazamientos) de 335 autoridades: trescientas juntas distritales, 32 juntas locales del INE, las determinaciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, las resoluciones que sobre las medidas cautelares emite la Comisión de Quejas y Denuncias, y las sentencias de la Sala Especializada. Asimismo, conoce los asuntos del régimen sancionador de las entidades federativas relativos a la elección del gobernador de un estado, vía juicio de revisión constitucional electoral, y las resoluciones de las salas regionales, por medio del recurso de reconsideración,

²⁸ Para consultar la conceptualización clásica del procedimiento administrativo sancionador, véase González Pequeño, Humberto, *El procedimiento administrativo sancionador (teoría y práctica)*, Madrid, Dykinson, 2013, pp. 13 y ss. En su significado más ortodoxo, la jurisdicción entra en escena solamente para ejercer un control judicial del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, al respecto, véase a Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2005, p. 140.

²⁹ Acerca de dichas dudas en la jurisprudencia española, Alarcón Sotomayor, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Pamplona, Thomson-Civitas, 2007, p. 32.

cuando la materia verse sobre el régimen sancionador, conforme a las reglas de procedencia en cada caso.

Esto implica una sobrecarga de trabajo para la Sala Superior, que se acentúa en los procesos electorales federales, y que ha de reflexionarse cara al próximo proceso electoral. Una solución podría ser que la Sala Especializada, la cual conoce el fondo del asunto, sea la que se pronuncie respecto a los aspectos intraprocesales, y la Sala Superior, en su oportunidad, pueda revisar los aspectos formales y sustanciales del procedimiento especial sancionador.

Otro tema sobre el que conviene analizar en prospectiva es el que versa sobre las medidas cautelares. Hoy en día, su determinación es facultad del Instituto Nacional Electoral y su resolución definitiva está, por principio, a cargo de la Sala Especializada. Recordemos que tales medidas tienen por finalidad impedir que se vulneren derechos de forma irreparable. De igual forma: “tienden a conseguir la eficacia de la gestión judicial, ya sea mediante el aseguramiento del objeto que se debate en el proceso o por medio de la garantía del cumplimiento de una sentencia favorable”.³⁰ Aunado a lo anterior, el proceso cautelar tiene una serie de principios, entre los que se encuentran la economía y depuración procesal.³¹

Para lograr el fin de las medidas cautelares y garantizar sus principios procesales, lo más oportuno sería que la misma autoridad que resuelve el fondo del asunto, fuera la responsable de su determinación, y que dicha autoridad tenga el carácter de jurisdiccional (salvo en los casos de propaganda fija de la competencia de las juntas distritales y locales del INE, dada su inmediatez y cercanía con los hechos denunciados). Así, desde nuestra perspectiva, tendría que ser la Sala Especializada la autoridad responsable de las medidas cautelares, específicamente, de aquellas que se solicitan en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, relativas a las prerrogativas de los partidos para acceder a los tiempos de radio y televisión.³²

³⁰ Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *Medidas cautelares en el derecho procesal electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral núm. 27, p. 13.

³¹ Croker Pérez, Francisco Alejandro y Torres Hernández, Karen Ivette, “El papel del juez en la resolución de la solicitud de medidas cautelares”, en Coello Garcés, Clicerio *et al.* (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015, p. 375.

³² Creemos que la Sala Especializada sólo debería conocer las medidas cautelares que se pidan ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de INE, pues aquellas otras que se solicitan en los consejos locales o distritales, al versar sobre propaganda fija,

VII. Fuentes de consulta

- ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Pamplona, Thomson-Civitas, 2007.
- COELLO GARCÉS, Clicerio, “Antecedentes históricos de la justicia electoral en México”, en COELLO GARCÉS, Clicerio (coord.), *Derecho procesal electoral, esquemas de legislación jurisprudencia y doctrina*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- COELLO GARCÉS, Clicerio, “¿Qué es la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 263, enero de 2015.
- CROKER PÉREZ, Francisco Alejandro y TORRES HERNÁNDEZ, Karen Ivette, “El papel del juez en la resolución de la solicitud de medidas cautelares”, en COELLO GARCÉS, Clicerio *et al.* (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- GÓMEZ GARCÍA, Iván, “Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador”, en COELLO GARCÉS, Clicerio (coord.), *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- GONZÁLEZ PEQUEÑO, Humberto, *El procedimiento administrativo sancionador (teoría y práctica)*, Madrid, Dykinson, 2013.
- GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *Medidas cautelares en el derecho procesal electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral núm. 27.
- GUIZAR LÓPEZ, Oscar Eduardo, “La jurisdicción constitucional y sus atribuciones en materia electoral. Estudio comparado”, *Justicia Electoral*, México, cuarta época, vol. 1, núm. 15, enero-junio de 2015.
- JESCHECK, Hans-Heinrich, *Tratado de derecho penal, parte general*, trad. de Miguel Olmedo Cardenete, Granada, Comares, 2012.
- NIETO, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2005.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, México, Oxford University Press, 2015.
- RANDO CASERMEIRO, Pablo, *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

conviene que sean resultas por dichos consejos dada su cercanía con los hechos denunciados, ya que con esto se respeta el principio de inmediatez en la determinación de la medidas cautelares y se asegura su finalidad.

- ROLDAN XOPA, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, IFE, 2012, Colección Cuadernos para el Debate núm. 1.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “A salto de mata. Los procedimientos especiales sancionadores y el proceso electoral 2011-2012”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 3, enero-junio de 2013.