

Actuación de la Sala Regional Especializada durante el proceso electoral federal 2014-2015

Gabriela del Valle Pérez*
Gabriela Figueroa Salmorán**

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Sala Regional Especializada.
- III. Procedimiento especial sancionador en el ámbito local.
- IV. Conclusiones.

* Magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

** Secretaria de Estudio y Cuenta y coordinadora de la ponencia de la magistrada Gabriela del Valle Pérez durante la elaboración del presente trabajo; actualmente secretaria de Estudio y Cuenta en la ponencia de la magistrada presidenta Janine Otálora Malassis.

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

I. Introducción

El derecho administrativo sancionador, según el tratadista Alejandro Nieto, parte de la potestad sancionadora de la autoridad (*ius puniendi*), que constituye un dogma irrefutable y, por tanto, es de especial aplicación en cada una de las formas de la administración pública.¹

En el ámbito administrativo, el *ius puniendi* puede definirse como: “la atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de imponer sanciones a particulares, a los funcionarios que infrinjan sus disposiciones, o a sus servidores públicos que, en el ejercicio de sus funciones, transgredan sus mandatos o desconozcan sus prohibiciones”.²

Además, a fin de salvaguardar el derecho al debido procedimiento, le son aplicables *mutatis mutandi* al derecho administrativo sancionador los principios desarrollados por el derecho penal, que deberán adecuarse en lo que le sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas.³

Así, las autoridades electorales en México, en su función administrativa, son las facultadas para imponer sanciones en el ámbito de su competencia a quienes infrinjan las leyes en la materia, a través del denominado procedimiento administrativo sancionador.

Dicho procedimiento para su aplicación se divide en ordinario y especial, el primero hace referencia a las infracciones señaladas en los artículos 443 a 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que el segundo se refiere a las faltas enmarcadas en el artículo 470 de la citada ley,⁴ y sobre éste nos pronunciaremos en el presente artículo.

¹ Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, España, Tecnos, 2005, p. 26.

² Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000, p. 126.

³ Tesis XLV/2002, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, 2003, pp. 121 y 122, Sala Superior, Tercera Época, sesión del 27 de mayo de 2002, unanimidad de votos. Derivada del SUP-RAP-022/2001, Partido del Trabajo vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral, rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”.

⁴ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. “Artículo 470 1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que: a) Violan

1. Origen del procedimiento especial sancionador

Este procedimiento nace por la vía jurisdiccional y como consecuencia de la propia dinámica del derecho electoral mexicano que, como es bien conocido, cambia y se adapta al contexto histórico que lo va enmarcando.

Durante el proceso electoral de 2006, que resultó controversial por la complejidad de los asuntos que surgieron y llegaron a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior), se resolvieron problemáticas que se presentaron durante el desarrollo del proceso, y en las que la interpretación de la Sala Superior fue fundamental para encontrar una solución a ellas.

Un ejemplo de esto fueron las sentencias que dieron origen al procedimiento especial sancionador (SUP-RAP-017/2006 y subsecuentes SUP-RAP-31/2006, y SUP-RAP-34/2006). En éstas, la Sala Superior resolvió la impugnación interpuesta por la coalición “Por el bien de todos” en contra de la negativa del entonces Instituto Federal Electoral de adoptar un acuerdo en el que se ordenara a la coalición “Alianza por México” retirar los promocionales en radio y televisión en los que se denostaba al candidato de su coalición.

La negativa del otrora Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) se fundó en que, a su juicio, la adopción de tal acuerdo no era la vía idónea, puesto que se trataba de un asunto materialmente litigioso, y de ser aprobado obviaría las formalidades esenciales del debido proceso, por lo que lo adecuado era resolverlo en tribunales.⁵

Al respecto, la Sala Superior determinó que los agravios expuestos por la parte actora eran parcialmente fundados, al concluir que el entonces Instituto Federal Electoral contaba con facultades para conocer y resolver la queja. Sin embargo, advirtió que el artículo 270 del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no fijaba un procedimiento adecuado para conocer y, en su caso, evitar que la infracción siguiera surtiendo sus efectos perniciosos, por lo que en la propia sentencia, la Sala Superior estableció un procedimiento análogo pero más expedito y con ciertas particularidades en el que se respetara la garantía

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”.

⁵ Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, 15 de marzo de 2006, disponible en: http://www.ine.mx/docs/Internet/Estructura_IFE/CG/sesiones_CG/actas_CG/2006/actas_pdf/CGe150306.pdf

de audiencia,⁶ mismo que a la postre, sería retomado para la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008.

Así, desde su nacimiento a la vida jurídica, el procedimiento especial sancionador se instaura cuando se denuncien conductas que contraven- gan las normas establecidas para regular la propaganda gubernamental, propaganda política o electoral, acceso a tiempos en radio y televisión, y actos anticipados de precampaña o campaña, esto, dentro de los procesos electorales.⁷

Actualmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Elec- torales vigente a partir de 2014 continúa con la evolución del procedi- miento especial sancionador, por ejemplo, ahora el Instituto Nacional Electoral consciente de resolver este procedimiento, dejándolo como un órgano que investiga, instruye y sustancia a fin de que, a través de un tri- bunal especializado, se resuelvan las quejas sobre las que versa el multi- citado procedimiento.

De esta manera nos encontramos ante un nuevo paradigma para la sustanciación y resolución de los procedimientos especiales sancionado- res, toda vez que, previo a la aprobación de la reforma político-electoral de 2014, era el entonces Instituto Federal Electoral quien se encargaba de resolver dicho procedimiento;⁸ y ahora el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral,⁹ únicamente instruye y es la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Ju- dicial de la Federación (en adelante Sala Especializada o Sala Regional Especializada) la que resuelve.

Es de precisar que por medio de la Unidad Técnica de lo Contencio- so Electoral del Instituto Nacional Electoral y la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la sustanciación

⁶ SUP-RAP-17/2006, 5 de abril de 2006, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colec- ciones/sentencias/html/SUP/2006/RAP/SUP-RAP-00017-2006.htm>

⁷ El procedimiento especial sancionador también puede tramitarse de oficio cuando la autoridad administrativa advierta sobre cualquiera de las conductas previstas para el propio procedimiento.

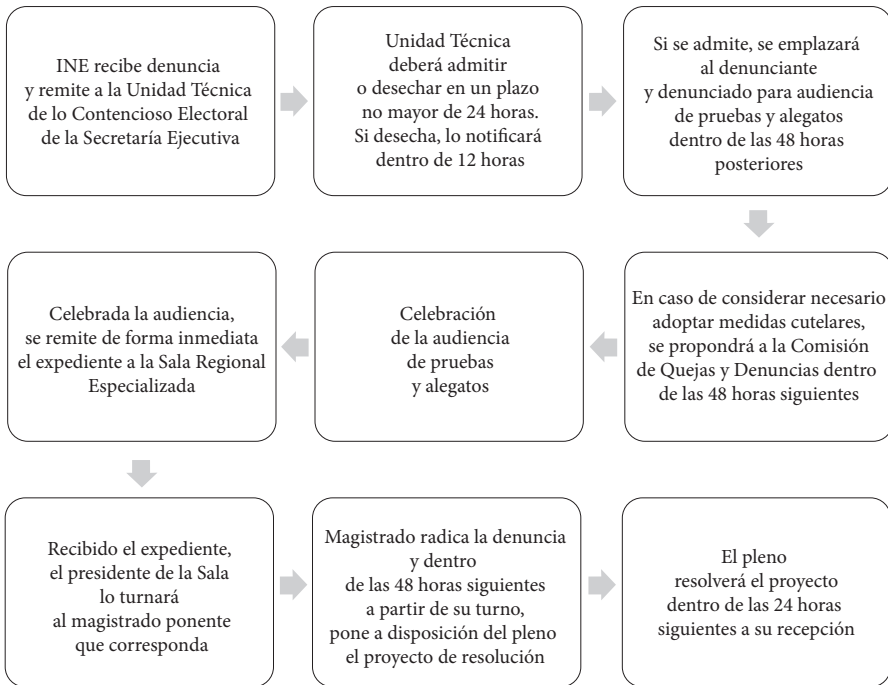
⁸ El abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estable- cía que la secretaría ejecutiva o las juntas distritales del Instituto Federal Electoral ins- truirían el procedimiento especial sancionador, mismo que era resuelto por el Consejo General o la Junta Distrital correspondiente

⁹ La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se creó con la reforma político-elec- toral de 2014, como un órgano adscrito a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y entre sus facultades se encuentra instruir el procedimiento especial sanciona- dor, de conformidad con los artículos 470 de la Ley General de Instituciones y Procedi- mientos Electorales y 71 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

y resolución de este procedimiento se modificó, pues previo a la reforma electoral 2014-2015, órganos como las juntas distritales del Instituto Federal Electoral lo podían conocer, con lo que, como analizaremos más adelante, se garantizó mayor certeza en los temas que atañen a este procedimiento.

2. Etapas del procedimiento especial sancionador¹⁰

A fin de conocer las implicaciones para la tramitación del referido procedimiento, es necesario adentrarnos más allá de la esfera doctrinal que lo envuelve, por lo que una vez reseñado en forma breve, a continuación se representa su proceso desde la presentación de la denuncia hasta su resolución.¹¹



¹⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 471-476.

¹¹ La denuncia puede ser recibida por distintos órganos el Instituto Nacional Electoral, ya sean centrales o desconcentrados, en todos los casos debe remitirse de inmediato a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva.

Como se advierte del proceso descrito, las denuncias que deban resolverse dentro del procedimiento de mérito tendrán un plazo de 144 a 192 horas¹² (en caso de adopción de medidas cautelares), lo que genera que sea un órgano jurisdiccional profesional y especializado en el tema quien deba pronunciarse para proveer certeza jurídica, en forma expedita, a los actores políticos dentro del procedimiento.

Con todas estas características es claro que uno de los objetivos de la norma al establecer un procedimiento de esta naturaleza, es que en las contiendas electorales se garantizarán los principios de la función electoral, como el de la equidad en la contienda, a través de un proceso expedito, a fin de prevenir daños irreparables, y al mismo tiempo mantener el rigor jurisdiccional necesario para no trastocar los derechos de alguna de las partes involucradas.

II. Sala Regional Especializada

Como consecuencia de la reforma político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014¹³ y con base en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se emitió un decreto, que entre otras cosas, reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con esto se creó la Sala Regional Especializada.¹⁴

En el citado decreto se reformó el artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en su último párrafo señala que: “Los procedimientos especiales sancionadores previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales serán conocidos y resueltos por la Sala Regional Especializada”.

Previo al inicio del proceso electoral 2014–2015, se instaló la Sala Regional Especializada, con una conformación similar a las demás salas regionales existentes en el país (integradas por tres magistradas o magis-

¹² Este plazo podría ampliarse en caso de que la Sala Regional Especializada o la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral consideren que deban realizarse diligencias para mejor proveer, para las que la legislación no especifica plazo alguno.

¹³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

¹⁴ 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 el 23 de mayo de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014

trados), con la finalidad de conocer y resolver los procedimientos sancionadores especiales que se suscitaran y resultaran de su competencia.

La creación de esta Sala no tiene como fin engrosar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino atender puntualmente, a través de un órgano especializado, la necesidad de salvaguardar, entre otros, el principio de equidad en las contiendas electorales, así como garantizar los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica durante los procesos electorales. Además, coincidimos con los magistrados integrantes de este nuevo órgano judicial, quienes señalan que para cumplir con su encomienda: “la impartición de justicia debe atender a una tutela judicial efectiva, que se ciña a los principios de expeditéz, celeridad, transparencia, *pro actione* y economía procesal”.¹⁵

Así, durante el citado proceso, ese órgano colegiado recibió 1,529 denuncias, que según su informe de labores 2014-2015, resolvió cada una en un tiempo promedio de 36 horas.¹⁶ Lo anterior, en gran parte se debió al uso de tecnologías de información que permitieron agilizar el turno de asuntos entre la institución encargada de la sustanciación del procedimiento y la resolutoria, toda vez que, a través del Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores (SIPES), se dio puntual seguimiento a las denuncias desde el momento de su presentación.

Si se considera que del universo de denuncias presentadas durante el periodo señalado, se interpusieron 344 recursos de revisión, de los cuales, solamente 73 revocaron o modificaron la sentencia emitida, podemos concluir que el funcionamiento de la Sala Regional Especializada fue positivo y que en subsecuentes procesos electorales, los actores políticos seguirán confiando en que tal órgano les garantizará principios fundamentales en la contienda electoral, como lo son la equidad, la legalidad, la certeza y la seguridad jurídica.

Valoración de asuntos relevantes

Vale la pena resaltar que además de la eficiencia mostrada por la Sala Especializada para resolver en tiempo las denuncias presentadas, ha habido temas sobre los que ha generado criterios que son dignos de mencionar por estar revestidos de formas innovadoras para entender las reglas en cada proceso electoral.

¹⁵ Coello Garcés, Clicerio *et al.*, *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015, p. 17.

¹⁶ Informe de Labores 2014-2015, Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <http://portales.te.gob.mx/publicaciones/contenidos/1036>

Por tanto, encontramos dentro de las sentencias (emitidas dentro del proceso electoral 2014–2015), un cúmulo de temáticas relevantes de las cuales ese órgano resolutor sentó criterios importantes; entre ellos, nos avocaremos a aquellos que hacen referencia a la libertad de expresión, calumnia, redes sociales y libertad religiosa.

A. Libertad de expresión

Para que un Estado pueda considerarse plenamente democrático, entre sus elementos primordiales, está el de velar por la existencia de un verdadero derecho a la libertad de expresión, tanto así que la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos lo contempla en su artículo 19 y en México, este derecho se encuentra amparado en el artículo 6o. de su Constitución política.¹⁷

Para Daniel Ivo Odon: “esta libertad constituye una limitación para los poderes públicos, erigida para que ellos no tengan cómo impedir o cohibir la manifestación de cualquier pensamiento o idea”;¹⁸ sin embargo, no puede ser irrestricta, puesto que el Estado al mismo tiempo deberá salvaguardar el derecho individual a la privacidad, la reputación y el honor.

Es por esto que en materia electoral, es necesario tener un marco normativo claro en la frontera del ejercicio de la libertad de expresión. En ese sentido, la Sala Regional Especializada, en sus resoluciones, ha sostenido criterios que demuestran que en las contiendas electorales en México, este derecho es amplio y se respeta la diversidad de opiniones, pensamientos e ideas que son expresadas por los distintos actores y medios informativos.

Así, la Sala Especializada en asuntos en que se denunciaron temáticas como sátira política, posible compra de espacios en programas de radio o noticieros de televisión, consideró que el ejercicio periodístico debe realizarse con plena libertad cuando éste difunde información y opiniones de manera neutral y sin intención de influir en el electorado.¹⁹

¹⁷ Es de resaltar que además de la referida Declaración, existen otras importantes cartas sobre derechos humanos que lo contemplan, la Convención Europea de los Derechos Humanos, artículo 10 y la Convención Americana de los Derechos Humanos, artículo 13.

¹⁸ Ivo Odon, Daniel, “La ponderación entre los conflictos de la libertad de expresión y el derecho a la vida privada”, *Revista de Derecho Público*, Colombia, núm. 30, 2013.

¹⁹ SRE-PSC-190/2015, SER-PSC-147/2015 y SER-PSC-164/2015 (en el último caso la Sala Especializada dentro de trece reportajes analizados, sancionó solo por una frase que a su parecer transgredía el principio de neutralidad, pero tal sanción fue revocada por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión).

B. Calumnia

El concepto de calumnia en el derecho mexicano es definido por el párrafo 2 del artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como “la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”. Tal definición de calumnia es aceptada y podría decirse que es la propia historia electoral mexicana lo que la ha generado; sin embargo, la vaguedad y la complejidad para encuadrar una conducta en tal supuesto, ha provocado que la Sala Superior y ahora también la Sala Regional Especializada a partir del proceso electoral 2014-2015, vayan delimitando, a través de sus resoluciones, la libertad de expresión para proteger la dignidad de las personas ante declaraciones calumniosas.

Sin transgredir el derecho a la libertad de expresión, las autoridades judiciales electorales han realizado pronunciamientos trascendentales para evitar la calumnia, por ejemplo, la Sala Especializada amplió el espectro de sujetos activos y pasivos de esta infracción,²⁰ lo que ha permitido maximizar el principio *pro homine* tutelado por el artículo 1o. de la Constitución federal.

El hecho de que la Sala Superior haya sentado las bases acerca de la calumnia, ha permitido a la nueva Sala Especializada avocarse al estudio pormenorizado de cada asunto siguiendo los criterios preexistentes, de este modo, ha conseguido generar *estándares para la determinación de los límites de la libertad de expresión*,²¹ entre los que se encuentran:

- a) Grado de tolerancia a la crítica del sujeto afectado (personas de relevancia pública), entendida como las opiniones recaídas sobre personas que se encuentran sujetas a un mayor escrutinio público, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que estas personas se encuentran sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra, que el resto de las personas. Por tanto, la libertad de expresión debe maximizarse cuando se trata de personas que realizan actos de relevancia pública.

²⁰ Sujetos activos: partidos políticos, coaliciones y candidatos, ampliado a particulares por la Sala Especializada. Sujetos pasivos: las personas, ampliado a partidos políticos como personas morales por la Sala Especializada.

²¹ Gómez García, Iván y Hernández Toledo, Carlos, “Libertad de expresión en materia político- electoral. Análisis de la calumnia en las sentencias de la Sala Especializada”, en Coello Garcés, Clicerio *et al.*, *op. cit.*, pp. 69-90.

- b) Hecho noticioso, se considera a aquel que ya había sido publicado o difundido por algún medio de comunicación y, en consecuencia, son hechos que circulan en el seno de la discusión pública.
- c) Canon de verdad, es también conocido como el “límite de la libertad de expresión”, se refiere a que los hechos noticiosos deben apearse a la verdad a fin de no ser considerados calumniosos, no así las opiniones, ya que la Sala Superior las ha diferenciado y separado de este requisito de prueba de verdad.

C. Redes sociales²²

El crecimiento de usuarios de Internet y redes sociales en la última década ha sido exponencial, en ellas, las personas han encontrado un espacio en el que pueden deliberar de los asuntos de su comunidad o de temas e intereses afines.

De este modo, los candidatos encuentran un espacio donde exponer sus proyectos e ideas, y los ciudadanos, particularmente aquellos que cuentan con un interés particular en asuntos públicos, pueden informarse y conocer más de las propuestas de cualquier persona que aspire a ocupar un cargo público.

Durante el pasado proceso electoral, fueron varias las denuncias por supuestos actos anticipados de campaña, ya que a criterio de los denunciantes, los candidatos que al mismo tiempo son usuarios de redes sociales utilizaron estas plataformas para posicionar su imagen frente al electorado.

Al respecto, la Sala Especializada sostuvo los criterios emitidos por la Sala Superior al considerar que redes sociales como *Facebook*, no emiten mensajes de manera espontánea y automática, sino que su difusión requiere de la voluntad de quien desea acceder a la página personal de la persona denunciada.²³

²² Este criterio fue sostenido durante el periodo en el que se hace referencia en el presente trabajo, sin embargo, es dable señalar que recientemente en el expediente SUP-REP-123/2017, la Sala Superior determinó que si bien las redes sociales mantienen su carácter de espacios en los que se privilegia la libertad de expresión, cuando se trate de aspirantes, precandidatos o candidatos, se debe analizar si la información generada constituye alguna infracción a la legislación electoral, pues el solo hecho de ser información dentro de las redes sociales —aún amparadas en el más amplio sentido de la libertad de expresión— deben ceñirse a las mismas reglas de los medios de comunicación convencionales.

²³ SRE-PSC-82/2015, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SRE/2015/PSC/SRE-PSC-00082-2015.htm>. Criterio que continúa vigente

De esta forma, tanto la Sala Superior como la Sala Especializada, al no restringir el contenido en las redes sociales, permiten que éstas sigan siendo un foro abierto para la deliberación en el que prevalece la libertad expresión, la libertad de pensamiento e ideas, con la cual se puede fortalecer la participación ciudadana y la democracia, aunque también lleva sus riesgos al no haber una garantía de que todo lo que ahí se dice sea cierto.

Vale decir que la excepción a esta libertad, se da cuando se ha demostrado que se orquestó una estrategia publicitaria, en la que se utiliza a personas que cuentan con un alto impacto en redes sociales para demostrar su apoyo a favor de cierta fuerza política.²⁴

Al respecto, la Sala Superior emitió la jurisprudencia 17/2016²⁵ en la que establece que si bien el espectro de la red debe ser abierto, no lo excluye de un régimen de responsabilidades adecuado para determinar infracciones como la señalada en el párrafo anterior.

D. Libertad religiosa

Emilio Castelar Ripoll, como diputado español, en su discurso sobre la libertad religiosa pronunciado el 12 de abril de 1869 señaló que: “para que una sociedad libre pueda vivir, es indispensable que tenga grandes lazos de idea, que reconozca deberes, deberes impuestos no por la autoridad civil, no por los ejércitos, sino por su propia razón, por su propia conciencia”.²⁶ Así, las leyes mexicanas dotan de tal libertad a sus ciudadanos a través del artículo 24 constitucional, sin embargo, cabe precisar que el artículo 130 del mismo ordenamiento, es claro en la separación que debe existir entre las iglesias y el Estado.

²⁴ SER-PSC-251/2015 y SUP-REP-89/2016, en el primero, la Sala Regional Especializada determinó sancionar al Partido Verde Ecologista de México por promocionarse en la red social *twitter*, a través de distintas personalidades. En el segundo, la Sala Superior ordena a la Sala Regional Especializada aumentar la sanción impuesta, a fin de inhibir estas conductas en futuros comicios.

²⁵ Jurisprudencia 17/2016, *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 28 y 29, Partido Verde Ecologista de México y otro vs. Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, sesión pública del 22 de junio de 2016, mayoría de cinco votos, con el voto en contra del magistrado Flavio Galván Rivera. Rubro “INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRAACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO”.

²⁶ Castelar y Ripoll, Emilio, *Discurso sobre la libertad religiosa*, España, Linkgua, 2007, p. 14.

En efecto, en México se puede profesar cualquier religión o creencia o no profesar alguna; no obstante, en materia electoral esta libertad tiene ciertas restricciones contenidas en los mismos numerales antes señalados. Por una parte, el artículo 24 prohíbe a los ministros de culto desempeñar cargos públicos y establece que no podrán ser votados, por otro lado el 130 señala que los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de cualquier candidato; prohíbe la formación de agrupaciones políticas cuyos títulos contengan palabra o indicación alguna que la relacione con alguna confesión religiosa, además señala que no podrán realizarse en los templos reuniones de carácter político.

En ese sentido ¿de qué manera la Sala Especializada regula a través de sus decisiones la libertad religiosa? En diversos asuntos, la Sala Especializada resolvió:²⁷

- Debe potenciarse la libertad religiosa siempre y cuando no invada el ámbito electoral.
- Los candidatos pueden asistir a eventos con connotaciones religiosas como parte del ejercicio de esta libertad.
- Los candidatos deben evitar expresiones de carácter electoral en eventos de connotación religiosa.
- Los candidatos no pueden utilizar de manera directa y expresa, referencias, símbolos, signos o imágenes religiosas en su propaganda electoral.

Por lo anterior, coincidimos con la Sala Especializada al considerar que: “ponderó el derecho a la libertad religiosa frente a principios de laicidad y de separación del Estado y las iglesias, adoptando así, una actitud tolerante y pluralista respecto de las preferencias religiosas de los candidatos”.²⁸

III. Procedimiento especial sancionador en el ámbito local

Las entidades federativas en el ejercicio de su autonomía, bajo el orden de sus regímenes interiores, norman el procedimiento especial sancionador de acuerdo a sus propias legislaciones. En algunos estados la instrucción

²⁷ SER-PSD-71/2015 y SER-PSD-225/2015 y su acumulado SER-PSD-228/2015.

²⁸ Herrera García, Alfonso, Guevara y Herrera, María, “La libertad religiosa en el procedimiento especial sancionador”, en Coello Garcés, Clicerio *et al.*, *Procedimiento especial... op. cit.*, p. 271.

y resolución del procedimiento lo realiza el organismo público electoral local correspondiente, mientras en otros, como un símil de lo que sucede en el orden federal, la autoridad administrativa funge como instructora, y el tribunal electoral de la entidad resuelve sobre el procedimiento tal como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1
Instrucción y resolución del procedimiento especial sancionador en las entidades federativas²⁹

<i>Estado</i>	<i>Instruye</i>	<i>Resuelve</i>	<i>Fundamento</i> ³⁰
Aguascalientes	OPLE	Tribunal local	268 a 276
Baja California	OPLE	Tribunal local	372 a 385
Baja California Sur	OPLE	Tribunal local	290 a 297
Campeche	OPLE	Tribunal local ³¹	610 a 620
Chiapas	OPLE	OPLE	364 a 368
Chihuahua	OPLE	Tribunal local	286 a 292
Coahuila	OPLE	Tribunal local	296 a 306
Colima	OPLE	Tribunal local	317 a 325
Ciudad de México	OPLE	Tribunal local	373 a 374 Bis.
Durango	OPLE	OPLE	385 a 389
Estado de México	OPLE	Tribunal local	482 a 487
Guanajuato	OPLE	Tribunal local	370 a 380
Guerrero	OPLE	Tribunal local	439 a 445
Hidalgo	OPLE	Tribunal local	337 a 342
Jalisco	OPLE	Tribunal local	471 a 475
Michoacán	OPLE	Tribunal local	254 a 266

²⁹ Elaboración propia con información de legislaciones electorales locales.

³⁰ Corresponde a los artículos relativos al procedimiento especial sancionador en la legislación electoral de cada entidad federativa.

³¹ Si bien el artículo 611 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche señala expresamente que: “La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será la autoridad competente para resolver el procedimiento especial sancionador”, tal autoridad se ha declarado incompetente para conocer de asuntos de esta naturaleza y, en consecuencia, remite el expediente al Tribunal Electoral del Estado de Campeche. Véase Acuerdo de Sala Regional Especializada SER-AG-9/2015.

<i>Estado</i>	<i>Instruye</i>	<i>Resuelve</i>	<i>Fundamento</i> ³
Morelos	OPLE	Tribunal local	321 a 381
Nayarit	OPLE	Tribunal local	220 a 224
Nuevo León	OPLE	Tribunal local	370 a 376
Oaxaca ³²	OPLE	Tribunal local	298 a 302 y 114 Bis de la Constitución Local.
Puebla	OPLE	Tribunal local	410 a 415
Querétaro	OPLE	OPLE	256
Quintana Roo	OPLE	Tribunal local	322 a 328
San Luis Potosí	OPLE	Tribunal local	442 a 451
Sinaloa	OPLE	Tribunal local	303 a 309
Sonora	OPLE	OPLE	298 a 305
Tabasco	OPLE	OPLE	361 a 367
Tamaulipas	OPLE	OPLE	342 a 351
Tlaxcala	OPLE	Tribunal local	382 a 392
Veracruz	OPLE	Tribunal local	340 a 345
Yucatán	OPLE	Tribunal local	406 a 416
Zacatecas	OPLE	Tribunal local	417 a 427

Tanto las salas regionales como la sala especializada conocen en los ámbitos de su competencia, de cuestiones relacionadas con los procedimientos especiales sancionadores, las primeras se encargan de revisar las resoluciones en el ámbito local, mientras que la segunda resuelve estos procedimientos en el plano federal. Inclusive, la Sala Superior en la jurisprudencia 35/2016 determinó que el juicio de revisión constitucional es el medio idóneo para que los partidos políticos controviertan los procedimientos especiales sancionadores locales, ante las salas regionales, lo que reafirma que deberán seguir conociendo de este procedimiento, aun cuando se creó una Sala Especializada para resolver el mencionado procedimiento en el ámbito federal.

Como lo podremos ver más adelante, es una realidad que al resolver dichas quejas se ha presentado el caso de la emisión de criterios distintos

³² La legislación local atribuye resolver al organismo público local electoral; sin embargo, la Constitución local confiere dicha atribución al Tribunal local, que ha sido el encargado de resolver este procedimiento.

respecto a cuestiones similares, por lo que se considera necesario establecer los mecanismos que permitan garantizar los mismos criterios ante las mismas infracciones, incluso, que sea una sola autoridad especializada en la materia, quien se encargue de revisar las sentencias y resoluciones que emitan los tribunales electorales locales.

Expediente TEDF-PES-028/2015, la disonancia entre criterios

Para ilustrar el planteamiento anterior, sirva como ejemplo lo sucedido en un asunto resuelto por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en el expediente TEDF-PES-028/2015, en el que se denunciaba la comisión de actos anticipados de precampaña, toda vez que un precandidato a jefe delegacional había posicionado su nombre y promocionado su imagen a través de la colocación de lonas y pinta de bardas en la delegación por la que aspiraba a contender.

En el concepto del Tribunal del Distrito Federal, los elementos probatorios aportados por el denunciante fueron suficientes para acreditar la conducta señalada; sin embargo, no se sancionó al denunciado toda vez que, aun cuando se cumplía con los elementos temporales y personales, ésta no cumplía con el elemento subjetivo,³³ ya que no obtuvo la candidatura del partido político por el que pretendía postularse y al ser postulado de manera directa por un partido político diverso, su estatus jurídico cambió.

Así lo sostuvo el Tribunal Electoral del Distrito Federal basado en un criterio pronunciado por la Sala Regional Especializada al considerar que: “no resulta lógico ni jurídico la configuración de un acto anticipado de precampaña, cuando se ha dado un cambio de situación jurídica que vuelve imposible la realización de los efectos del ilícito denunciado”.³⁴

La parte quejosa impugnó tal resolución ante la Sala Regional del Distrito Federal, que resolvió revocarla al considerar que el cambio de situación jurídica no era suficiente para no considerar la conducta denunciada como acto anticipado de precampaña y, en consecuencia, ordenó que se emitiera una nueva resolución.

³³ Los elementos personal, temporal y subjetivo, fueron establecidos por la Sala Superior en las sentencias de los expedientes SUP-RAP-103/2012 y SUP-RAP-197/2012, según se desprende, se deben cumplir los tres a fin de poder encuadrar una conducta como acto anticipado de precampaña o campaña.

³⁴ Sentencia de la Sala Regional Especializada relativa al expediente SER-PSD-46/2015.

Con este ejemplo queda en evidencia que al no existir un criterio homologado en las resoluciones (ya que, incluso, las salas regionales al no estar obligadas no siguen los criterios establecidos por la Sala Especializada), los actores políticos en el ámbito local se encuentran vulnerables en la esfera de sus derechos, al no conocer con certeza si determinado actuar puede considerarse una infracción o un acto apegado a derecho.

Como sabemos, cada entidad federativa en ejercicio de su autonomía tiene la facultad de establecer su propia normativa para sustanciar y resolver el procedimiento especial sancionador, y, como ya se señaló, algunos lo hacen a través de su organismo público electoral local, mientras otros a través de una combinación instituto y tribunal electoral de la entidad.

Es claro que los estados mantienen particularidades distintas, pero para el procedimiento que nos ocupa, los supuestos para la comisión del ilícito son similares, es por ello que se propone modificar la vía para que las sentencias sobre los procedimientos especiales en la esfera local sean revisadas en la instancia federal con los mismos parámetros, y así otorgar certeza jurídica a los distintos actores. Esta revisión debe hacerla la Sala Especializada.

Tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el último párrafo del artículo 195, así como el artículo 47 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señalan expresamente que la Sala Especializada conocerá del procedimiento especial sancionador en el ámbito federal, esto es así porque el origen de la Sala proviene de la necesidad de contar con un órgano especializado para la resolución de este tipo de procedimientos.

Por lo tanto, si bien en los cuerpos normativos antes señalados existe la posibilidad de que la Presidencia del Tribunal habilite a la Sala Especializada para conocer de los distintos medios de impugnación en materia electoral, y en este caso, podría conocer de los juicios de revisión constitucional electoral recaídos sobre los procedimientos sancionadores especiales en la esfera local, esto no ha sucedido y por el contrario, la magistrada y los magistrados que integraron la Sala Superior durante el proceso electoral federal 2014-2015, establecieron a través de la ya mencionada jurisprudencia 35/2016, que serían las salas regionales quienes conocerían estos casos dentro de su circunscripción.

Es por eso que se considera necesaria una redistribución de facultades mediante una reforma a la legislación en materia electoral, para que sea la Sala Especializada la que conozca de los juicios de revisión constitucional sobre los procedimientos especiales sancionadores a nivel local que actualmente conocen las salas regionales.

De este modo, la emisión de un acuerdo delegatorio, además de que no brindaría la misma certeza que da una reforma integral a la normatividad electoral, implicaría contradecir la jurisprudencia emitida y utilizada por el propio Tribunal.

Establecer desde la Ley Orgánica —y en consecuencia ajustar el Reglamento Interior del Tribunal— la facultad para que la Sala Especializada conozca sobre los juicios de revisión constitucional en los que se combatan resoluciones locales del procedimiento especial sancionador, permitirá que las partes tengan mayor certeza jurídica y se fortalecerán las decisiones de la Sala Especializada, pues imperará el mismo criterio ante la comisión de la misma infracción.

IV. Conclusiones

Para la historia de la democracia en México, la instauración del procedimiento especial sancionador, por su origen, es un punto de inflexión que para algunas voces contribuye a “judicializar” la democracia del país, pero que, aun siendo esta afirmación cierta, resulta necesario para dotarla de mayor equidad, certeza, seguridad jurídica y legalidad.

Al tiempo que las leyes se robustecen, las instituciones electorales se profesionalizan, de tal modo que al día de hoy el sistema electoral mexicano es reconocido a nivel internacional; sin embargo, la evolución de este sistema no permite bajar la guardia ante contextos cada vez más complejos.

Así, a fin de que el procedimiento especial sancionador sea un referente y un medio de control con una tutela judicial efectiva, el legislador federal decidió que la creación de una Sala Especializada para su resolución brindaría mayor certeza jurídica a los actores políticos del país.

No obstante, debe replantearse el alcance que tiene esta Sala, para que brinde también dentro de la esfera local, la certeza jurídica que como órgano especializado dota, por lo que la revisión por parte de la Sala Especializada de los juicios de revisión constitucional interpuestos en contra de las sentencias emitidas por los tribunales locales en los procedimientos especiales sancionadores, resultaría benéfico para el siempre mutable sistema electoral mexicano.

Como hemos planteado, la evolución del sistema electoral mexicano parecería no encontrar un momento en el que todos los frentes estén cubiertos; pero a través de nuevos ordenamientos jurídicos e instituciones más profesionales y especializadas es posible que los actores políticos y

los ciudadanos confíen en que las contiendas electorales mantienen reglas efectivas, que las infracciones serán sancionadas y de esta forma se cumpla el fin último de vivir en una democracia plena, en la que la aplicación de la justicia electoral se vea reflejada en una mayor participación ciudadana.