



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



INSTITUTO  
DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Funcionalidad,  
eficacia y prospectiva  
de los

# Procedimientos Especiales Sancionadores

en el ámbito federal y  
en la Ciudad de México

Coordinación:  
Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez  
Anabell Arellano Mendoza





TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



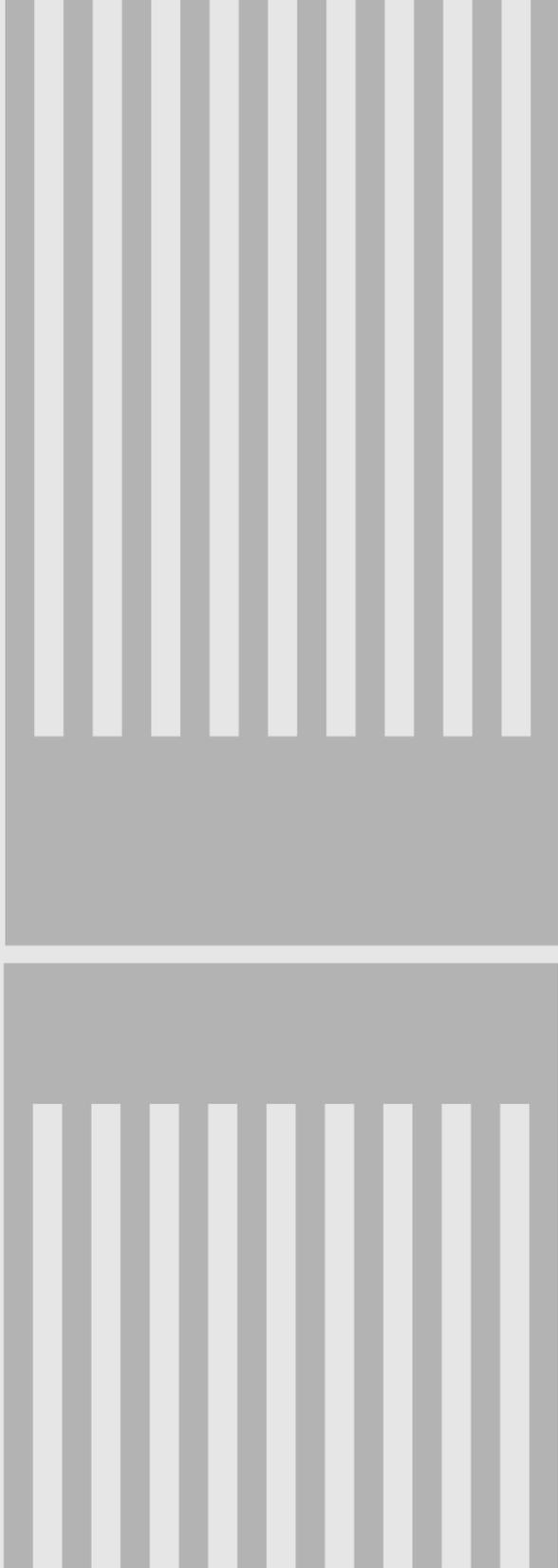
INSTITUTO  
DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Funcionalidad,  
eficacia y prospectiva  
de los

# Procedimientos Especiales Sancionadores

en el ámbito federal y  
en la Ciudad de México

Coordinación:  
Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez  
Anabell Arellano Mendoza



FUNCIONALIDAD, EFICACIA Y PROSPECTIVA  
DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES  
EN EL ÁMBITO FEDERAL Y EN LA CIUDAD DE MÉXICO

DR. © 2023 Tribunal Electoral de la Ciudad de México  
Magdalena 21, Col. Del Valle Centro  
Benito Juárez, C.P. 03100  
Ciudad de México  
Tel. 55 5340 4600  
[www.tecdmx.org.mx](http://www.tecdmx.org.mx)

**Primera edición:** abril de 2023

**ISBN:** 978-607-7594-39-0

Publicación de distribución gratuita

*El contenido y las opiniones expresadas en este libro  
son responsabilidad exclusiva de las y los autores.*

**Coordinadoras:**

Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez  
Anabell Arellano Mendoza

**Coordinación de Difusión y Publicación**

Coordinador: Miguel Ángel Quiroz Velázquez  
Subdirectora: Andrea Cristina Lehn Angelides  
Diseño de portada: José Gabriel Guzmán Flores  
Formación editorial: Andrea Cristina Lehn Angelides  
y José Gabriel Guzmán Flores

# DIRECTORIO

**Armando Ambriz Hernández**  
Magistrado Presidente Interino

**Martha Alejandra Chávez Camarena**  
Magistrada

**Martha Leticia Mercado Ramírez**  
Magistrada

**Juan Carlos Sánchez León**  
Magistrado

**Pablo Francisco Hernández Hernández**  
Secretario General

**Luis Martín Flores Mejía**  
Secretario Administrativo

**Sandra Araceli Vivanco Morales**  
Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

**Agar Leslie Serrano Álvarez**  
Encargada del Despacho de la Contraloría Interna

**Eber Dario Comonfort Palacios**  
Director General Jurídico

**María Dolores Corona López**  
Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

**Armando Azael Alvarado Castillo**  
Encargado de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

**Elvira Susana Guevara Ortega**  
Encargada de Despacho de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

**Alan Edgar Emmanuel Gutiérrez Monroy**  
Director de la Unidad de Servicios Informáticos

**Anabell Arellano Mendoza**  
Directora del Instituto de Formación y Capacitación

**Daniela Paola García Luises**  
Coordinadora de Vinculación y Relaciones Internacionales

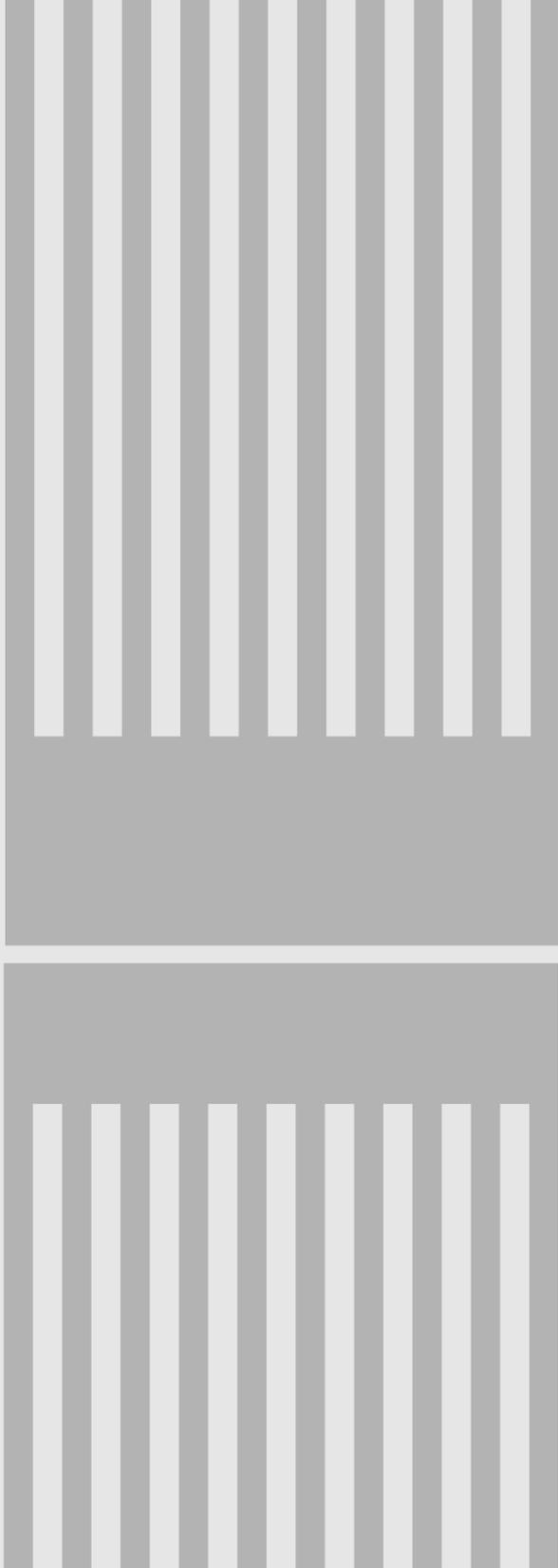
**Haydeé María Cruz González**  
Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

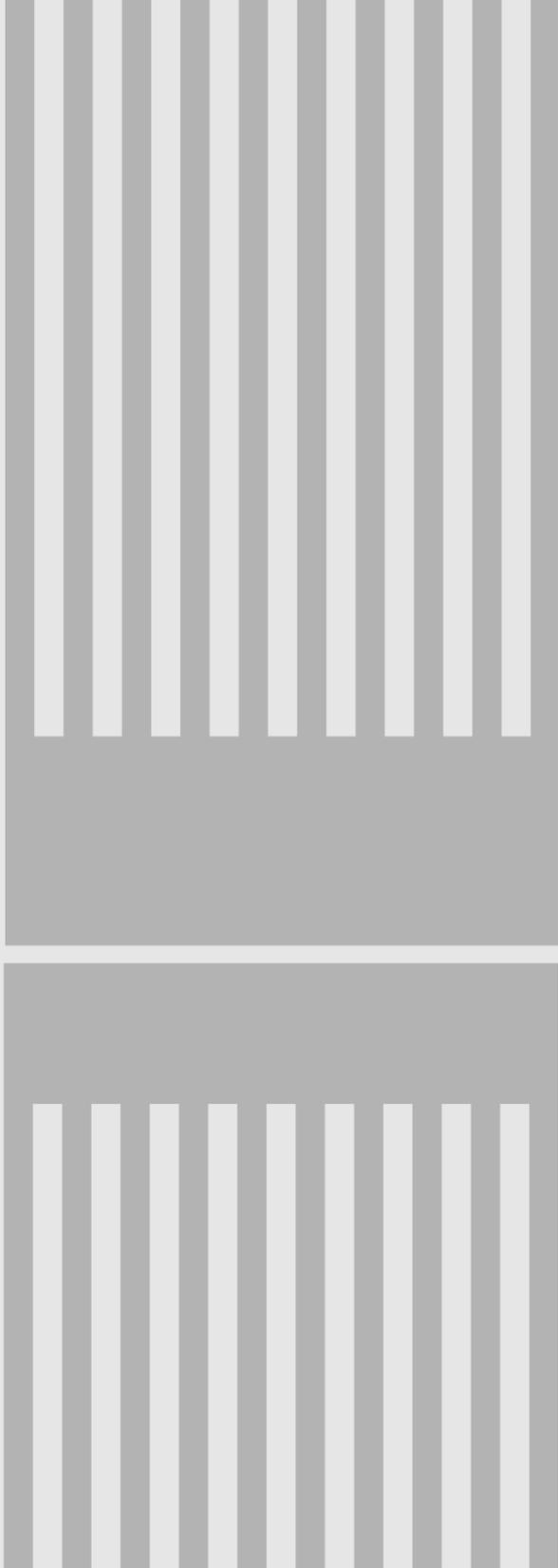
**Sabina Reyna Fregoso Reyes**  
Coordinadora de Archivo

**Iris González Vázquez**  
Coordinadora de Derechos Humanos y Género

**Orlando Anaya González**  
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

**Miguel Ángel Quiroz Velázquez**  
Coordinador de Difusión y Publicación





## ÍNDICE

*Prólogo* ..... 19

**Rubén Lara Patrón**

**Magistrado Presidente de la Sala Regional Especializada  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

### **I. ANÁLISIS DEL ORIGEN Y LA NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES A NIVEL FEDERAL Y LOCAL, EL IMPACTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014**

*Análisis del origen y la naturaleza de los procedimientos  
especiales sancionadores a nivel federal y local, el impacto  
de la reforma constitucional de 2014* ..... 27

**Nadia Choreño Rodríguez.**

**Especialista y socia fundadora del Despacho +Que litigios.**

### **II. VIABILIDAD PARA QUE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA CONOZCA EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INTERPUESTO RESPECTO DE RESOLUCIONES DICTADAS POR TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES**

*La Sala Especializada como revisora de los procedimientos  
especiales sancionadores locales: un análisis sobre su  
viabilidad normativa* ..... 41

**Luis Espíndola Morales.**

**Magistrado de la Sala Regional Especializada  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

*Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Análisis para su fortalecimiento en la justicia electoral* ..... 53  
**Clicerio Coello Garcés.**  
**Coordinador de Proyectos de la Dirección General del IMSS.**

### III. REGULACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES EN EL ÁMBITO FEDERAL. TEMPORALIDAD PARA SU RESOLUCIÓN Y LA EXPEDITEZ

*Regulación de los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito federal. Temporalidad para su resolución y la expeditez* ..... 65  
**Aidé Macedo Barceinas.**  
**Titular de la Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

*Procedimiento especial sancionador (PES): plazos de resolución a nivel federal* ..... 77  
**Gabriela Ruvalcaba García.**  
**Directora de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF.**

*Procedimientos especiales sancionadores durante el proceso de revocación de mandato: caso Ciudad de México* ..... 85  
**Ciro Murayama Rendón.**  
**Ex Consejero Electoral y Ex Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.**



*Regulación de los Procedimientos Especiales Sancionadores en el ámbito federal. Temporalidad para su resolución y la expedites* ..... 101

**Carlos Alberto Ferrer Silva.**

**Ex Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral.**

**IV. FUNCIONALIDAD DEL SIPES (SISTEMA DE PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES) Y EL SIQYD (SISTEMA INTEGRAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS)**

*Funcionalidad del SIPES (Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores) y el SIQyD (Sistema Integral de Quejas y Denuncias)* ..... 115

**Gustavo César Pale Beristáin.**

**Secretario General de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

*Funcionalidad del SIPES (Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores) y el SIQyD (Sistema Integral de Quejas y Denuncias)* ..... 127

**Cintia Campos Garmendia.**

**Directora de procedimientos especiales sancionadores de la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral.**

*Funcionalidad del SIQyD (Sistema Integral de Quejas y Denuncias)* ..... 135

**Ezequiel Bonilla Fuentes.**

**Director de Procedimientos de Remoción de Consejeros de los OPLE y de Violencia Política contra las Mujeres.**



*La implementación del expediente electrónico  
en los procedimientos sancionadores* ..... 143

**Bernardo Núñez Yedra.**

**Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral  
de la Ciudad de México.**

**V. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES  
SANCIONADORES EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
OPERATIVIDAD DEL INSTITUTO ELECTORAL  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO. COMUNICACIÓN  
ENTRE ÁREAS DEL INSTITUTO, CAPACITACIÓN  
A ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y  
COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL CON EL  
TECDMX. DETECCIÓN DE NECESIDADES**

*Castigos al discurso de odio, discriminación y  
estereotipos de género: los desafíos de sancionar la  
violencia política contra las mujeres en Ciudad  
de México (2020-2022)* ..... 155

**Erika Estrada Ruíz.**

**Consejera Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad  
de México. Integrante de la Comisión de Asociaciones Políticas.**

*Procedimiento administrativo sancionador:  
dilemas competenciales* ..... 183

**Sonia Pérez Pérez.**

**Consejera Electoral del Instituto Electoral de  
la Ciudad de México. Integrante de la Comisión  
de Asociaciones Políticas.**



*Procedimientos especiales sancionadores en la Ciudad de México. Operatividad del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Comunicación entre áreas del Instituto, capacitación a órganos desconcentrados y comunicación institucional con el TECDMX. Detección de necesidades. Proceso electoral 2020-2021* ..... 193

**Bernardo Valle Monroy.**

**Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Presidente de la Comisión de Asociaciones Políticas.**

*Una propuesta de mejora al Procedimiento Especial Sancionador (PES) como mecanismo reparador de derechos políticos en la Ciudad de México* ..... 207

**Ernesto Ramos Mega.**

**Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.**

**VI. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ASÍ COMO LA FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE QUEJAS**

*La Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores y la regulación de los PES en la Ciudad de México* ..... 223

**Rodrigo Arístides Guerrero García.**

**Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Ciudad de México.**



*Atribuciones y competencia de la UEPS  
del TECDMX, así como la funcionalidad del  
Sistema de Gestión de Quejas* ..... 233

**Berenice García Dávila.**  
**Especialista en Derecho Electoral.**

**VII. ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL MODELO  
DE SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN  
DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES  
SANCIONADORES EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

*Áreas de oportunidad del modelo de sustanciación  
y resolución de los Procedimientos Especiales  
Sancionadores en la Ciudad de México* ..... 251

**Armando Ambriz Hernández.**  
**Magistrado Presidente Interino del Tribunal Electoral  
de la Ciudad de México.**

*Consideraciones y propuestas para el mejoramiento  
normativo-institucional de los sistemas de competencias  
del procedimiento especial sancionador y de nulidades  
en materia electoral* ..... 263

**M. Alejandra Chávez Camarena.**  
**Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.**

*El Procedimiento Especial Sancionador en  
la Ciudad de México: áreas de oportunidad* ..... 291

**Martha Leticia Mercado Ramírez.**  
**Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.**



**VIII. ANÁLISIS DE SENTENCIAS RELEVANTES  
DE PROCEDIMIENTOS ESPECIALES  
SANCIONADORES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL  
ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO,  
DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021**

*Funcionalidad, eficacia y prospectiva de los  
procedimientos especiales sancionadores en  
el ámbito federal y en la Ciudad de México* ..... 305

**Armando Azael Alvarado Castillo.**

**Encargado del Despacho de la Unidad Especializada  
de Procedimientos Sancionadores del Tribunal  
Electoral de la Ciudad de México.**

*Análisis de sentencias relevantes de  
Procedimientos Especiales Sancionadores emitidas  
por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México,  
durante el Proceso Electoral 2020-2021* ..... 317

**Julio César Jacinto Alcocer.**

**Secretario de la Unidad Especializada de Procedimientos  
Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.**

*Análisis de sentencias relevantes de Procedimientos  
Especiales Sancionadores emitidas por el Tribunal  
Electoral de la Ciudad de México, durante  
el Proceso Electoral 2020-2021* ..... 329

**Diego Antonio Maldonado Martínez.**

**Secretario de la Unidad Especializada de Procedimientos  
Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.**



*Análisis de sentencias relevantes de Procedimientos  
Especiales Sancionadores emitidas por el Tribunal  
Electoral de la Ciudad de México, durante  
el Proceso Electoral 2020-2021* ..... 349

**Paola Virginia Simental Franco.**

**Secretaria de la Unidad Especializada de Procedimientos  
Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.**

*Relevancia discursiva en sentencias recaídas  
en Procedimientos Especiales Sancionadores y  
los equivalentes funcionales en el abordaje  
de los actos anticipados de precampaña y campaña.  
Resolución TECDMX-PES-057/2021 y  
su cumplimiento derivado del Juicio  
Electoral SCM-JE-001/2022* ..... 363

**Edgar Malagón Martínez.**

**Secretario de la Unidad Especializada de Procedimientos  
Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.**

*La calumnia y los calumniadores electorales* ..... 373

**Osiris Vázquez Rangel.**

**Coordinador de Ponencia del**

**Magdo. Armando Ambriz Hernández. Presidente Interino  
del Tribunal Electoral de la Ciudad de México**

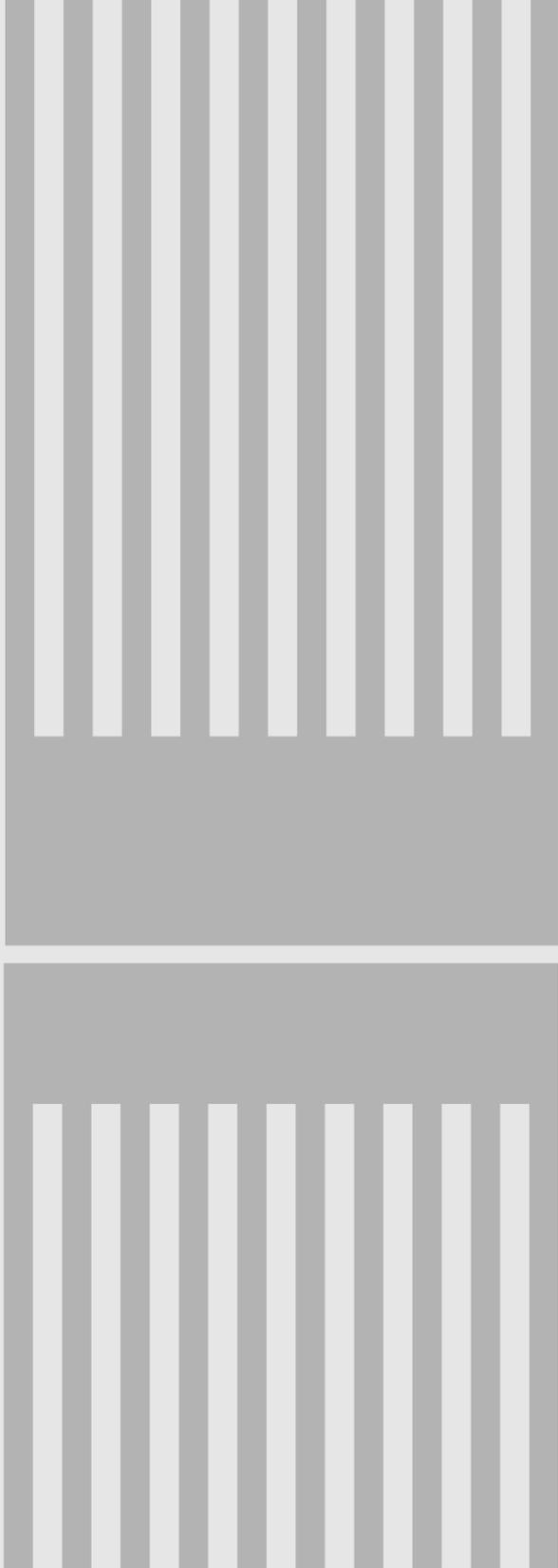
*Regulación de los debates y los límites  
de la libertad de expresión frente estos* ..... 387

**Adriana Adam Peragallo**

**Carlos Antonio Neri Carrillo**

**Secretaria de Estudio y Cuenta y Coordinador de Ponencia  
de la Magda. Martha Leticia Mercado Ramírez.**







## Prólogo

Es un honor escribir el prólogo de esta obra que, sin duda, será útil para las personas interesadas en el estudio del Derecho y la justicia electoral en el sistema político mexicano.

Esta edición es un proyecto institucional impulsado por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el que colaboran expertas y expertos en la materia electoral, en el que, a través de diversos textos, se desarrollan ocho temáticas fundamentales relacionadas con el régimen sancionador electoral.

Las y los lectores encontrarán opiniones expertas, en donde cada una de las personas que colaboró, expone desde la experiencia institucional y personal una visión técnica y profunda del procedimiento especial sancionador en el ámbito federal y local en la Ciudad de México.

En la obra se aborda el funcionamiento del procedimiento especial sancionador desde su surgimiento en sede jurisdiccional, es decir, por parte de la Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como consecuencia de los acontecimientos en el ámbito político que sucedieron durante el proceso electoral de 2006, y a partir de la reforma constitucional y legal de 2014, que modificó el modelo de competencias y delineó el actual sistema normativo que conforma el procedimiento especial sancionador hasta nuestros días.



De igual forma, se destaca la trascendencia del procedimiento especial sancionador que, desde su rediseño en 2014, ha ido en aumento con la absorción de nuevos actos y derechos materia de control de regularidad, como los relacionados con el uso de la pauta de partidos políticos, la protección de los derechos de libertad de expresión, el interés superior de la niñez o derechos de las audiencias, entre otros no menos importantes. Aunado a que, con la reciente reforma de 2020, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género se previó que las violaciones y conductas relacionadas con ese tema debían ser conocidas y tramitadas a través del procedimiento especial sancionador, dadas la rapidez con la que debe resolverse un procedimiento de esta naturaleza.

En ese sentido, a través de los capítulos se explica este procedimiento que, en la práctica, se define como un híbrido por la particularidad de que la etapa de investigación es a cargo de la autoridad administrativa electoral, y su resolución es por parte de un órgano jurisdiccional, circunstancia que conlleva que ambas autoridades deban estar en permanente comunicación para cumplir con la celeridad y expeditéz en su tramitación y resolución, en el ámbito federal corresponde esta tarea al Instituto Nacional Electoral y a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como se adelantó, se expone la naturaleza del procedimiento especial sancionador como un procedimiento sumario, preponderantemente dispositivo y de carácter preventivo, porque contempla dentro de sus etapas procesales la posibilidad de hacer cesar los hechos presumiblemente ilegales y con ello evitar un perjuicio irreparable en el desarrollo del proceso electoral, razón por la cual se confían derechos en extremo delicados y de suma importancia, para no poner en riesgo el goce y ejercicio de los mismos, como los derechos a una vida libre de violencia de niñas y mujeres, el interés superior de



niñas, niños y adolescentes, así como los principios de nuestra democracia constitucional, como la libertad de expresión, equidad e imparcialidad en la contienda, entre otros.

También se plantea una visión general de algunas problemáticas del procedimiento relacionadas con la investigación, los plazos para la tramitación y resolución, pues se justifica la realidad respecto a las discordancias que llegan a existir entre los tiempos previstos en la ley, en esencia, se considera que la dilación obedece a las líneas de investigación que advierte la autoridad, de ahí que se estime que la celeridad y expeditéz en la tramitación y resolución de los procedimientos no significa sacrificar el principio de exhaustividad, ni menoscabar las garantías de defensa de las partes o la correcta integración del expediente, porque ello redundaría en violaciones graves al procedimiento y desvirtuaría su finalidad.

En esa misma lógica, se explica que los plazos previstos por la ley han implicado un reto para las autoridades, por lo que se han implementado el uso de herramientas tecnológicas para la tramitación del procedimiento especial sancionador, ya que la naturaleza híbrida para sustanciarlos y resolverlos exige un esquema de comunicación constante y permanente entre el INE y el TEPJF, de ahí la creación del sistema de comunicación digital institucional entre el INE (Sistema Integral de Quejas y Denuncias) y la Sala Regional Especializada del TEPJF (Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores) cuya función es generar un canal de intercambio de información entre las autoridades sustanciadoras del procedimiento y la autoridad encargada de resolver en tiempo casi real, para la resolución satisfactoria de los asuntos.

En ese sentido, de máxima importancia, se analiza la viabilidad para que la Sala Especializada conozca el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador interpuesto contra resoluciones de tribunales electorales locales, ya que se



analiza esa posibilidad con la finalidad de generar uniformidad en la aplicación de los criterios, seguridad jurídica y una mayor certeza para la ciudadanía.

Por otra parte, con el objeto de profundizar en el análisis del procedimiento especial sancionador, el libro explica su operatividad en el ámbito local, particularmente por parte del Instituto Electoral y el Tribunal Electoral, ambos de la Ciudad de México.

En ese orden, se expone que el Instituto Electoral de la Ciudad de México en el marco del Proceso Electoral Local 2020-2021 y bajo las restricciones propiciadas por la pandemia ocasionada por el virus del SARS-CoV-2, emitió el nuevo reglamento para el trámite y sustanciación de quejas y procedimientos, en el que se destaca la implementación de la presentación de quejas o denuncias por vía electrónica.

Finalmente, en la obra se elabora una revisión de la actividad jurisdiccional del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, a través de la exposición de casos relevantes; destacándose como un órgano jurisdiccional que tutela los principios democráticos y los derechos fundamentales.

Cabe resaltar que, como parte fundamental del libro, se hace énfasis en el estado actual del procedimiento y se puntualizan aspectos que merecen ser observados por el Poder Legislativo, para fortalecerlo y con la finalidad de mantener su utilidad para garantizar la equidad en la contienda y sancionar las conductas contrarias a la normativa electoral.

Por ello, considero que este libro es un enriquecedor trabajo que abona a profundizar en el quehacer cotidiano de las autoridades administrativas y los órganos jurisdiccionales electorales, en materia de régimen sancionador.

Los análisis y la información que nos presenta esta obra permiten acompañar el proceso de cambio del procedimiento especial sancionador con una adecuada comprensión sobre su



génesis y desarrollo, así como la relevancia que ha adquirido como instrumento jurídico para atender las quejas y denuncias vinculadas con la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Estoy convencido de que el sistema electoral mexicano es el resultado de una lucha de varias generaciones, un sistema que ha cambiado para adaptarse a las realidades sociales, así, las medidas coercitivas del Derecho se han integrado con la finalidad de dar una solución completa, efectiva para garantizar la integridad de los procesos de renovación de los poderes públicos, por el respeto y promoción de los derechos humanos de la ciudadanía.

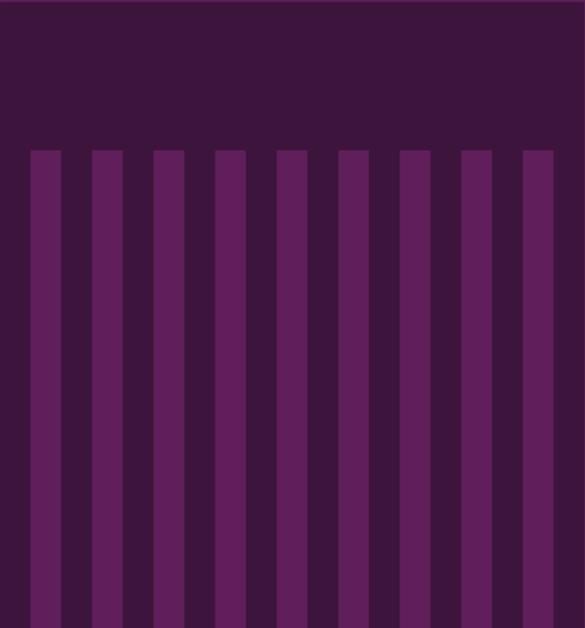
Por todos estos motivos, es de suma importancia aprender y repensar el diseño del procedimiento especial sancionador como lo hace en esta obra el Tribunal Electoral de la Ciudad de México a través de su Instituto de Formación y Capacitación, la cual nos será útil para propiciar reflexiones y enriquecer el debate.

***Rubén Jesús Lara Patrón***





**I. Análisis del origen y la naturaleza de los procedimientos especiales sancionadores a nivel federal y local, el impacto de la reforma constitucional de 2014**





# **Análisis del origen y la naturaleza de los procedimientos especiales sancionadores a nivel federal y local, el impacto de la reforma constitucional de 2014**

*Nadia Janet Choreño Rodríguez*

Para conocer al procedimiento especial sancionador (PES) y comprender la importancia de su inclusión en el sistema electoral mexicano, es necesario remontarnos a sus orígenes y responder a las siguientes preguntas: ¿por qué nace el PES?, ¿cuál es su naturaleza?, ¿cuál fue el impacto de la reforma de 2014? y, por último, ¿qué retos tiene aún por enfrentar?



## ¿POR QUÉ NACE EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR?

El PES surgió en sede jurisdiccional con el nombre de procedimiento *sumario preventivo* durante la elección presidencial de 2006, como una respuesta a la necesidad de evitar daños irreversibles en el proceso electoral.

Como todas y todos recordamos, esta elección fue una de las más reñidas y cuestionadas de nuestro país, pues durante el desarrollo de la campaña electoral intervinieron diversos actores ajenos a la contienda, como personas servidoras públicas, el sector empresarial, así como las grandes empresas de comunicación que monopolizaban la radio y la televisión, lo que trastocó los principios de imparcialidad y equidad en dicha contienda.

En este contexto, la coalición “Por el Bien de Todos”<sup>1</sup> presentó ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) una solicitud de cese o suspensión de la propaganda electoral de la coalición “Alianza por México”,<sup>2</sup> al considerar que a través de esta se calumniaba a su candidato a la Presidencia de la República. La relevancia de esta solicitud fue que en aquel momento no existían medidas cautelares, sino solo un procedimiento administrativo que tenía por objeto sancionar las conductas ilegales; sin embargo, la resolución y, en su caso, la sanción, se daba con posterioridad a la conclusión del proceso electoral. Esto traía como consecuencia que,

---

1. Conformada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia.

2. Conformada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecológico de México.



aun cuando la conducta fuera ilegal, no se podía evitar que se causara un daño en la contienda.

En aquel momento tal situación era una incongruencia, pues aunque se determinaba que había una infracción, el daño en el proceso era inevitable; la conducta ilegal cumplía su propósito y muchas veces traía un beneficio tangible al partido o a la candidatura infractora. Por esto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que el IFE contaba con facultades para sustanciar un procedimiento *sumario preventivo*, por medio del cual se pusiera fin al hecho irregular denunciado, posibilitando el retiro de los promocionales que tuvieran la intención de trastocar los principios rectores del proceso electoral, tales como el de equidad.<sup>3</sup>

La implementación de este procedimiento sumario, que atendió las necesidades de los actores políticos en el Proceso Electoral 2005-2006, fue retomado en la reforma constitucional y legal de 2007-2008, en la que se incorporó y se le dio forma al llamado PES, el cual se incorporó en el Libro Séptimo, Capítulo Cuarto, artículos del 367 al 371 del entonces Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

En la exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto del COFIPE de 2008, el legislativo dejó claro que la intención de incorporar el PES al sistema sancionador electoral era la de otorgar a las autoridades electorales las facultades necesarias para poner fin a las irregularidades en el proceso electoral y que las reglas del juego garantizaran el cumplimiento del principio de equidad entre los actores políticos.

---

3. Consultar los Recursos de Apelación SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006.



En resumen, el PES se caracterizó por la posibilidad del dictado de medidas cautelares, a fin de evitar un daño irreversible en el proceso electoral; la resolución oportuna de los casos, es decir, dentro del propio proceso electoral y la sanción ejemplar de las infracciones, con lo cual se logra inhibir en un porcentaje considerable las conductas irregulares de los diversos sujetos que intervienen de forma indebida en la contienda electoral.

Por último, he de decir que, si bien reconozco que la creación del PES fue un acierto y que los efectos que ha tenido en los procesos electorales federales como locales han sido positivos, también lo es que la regulación que en su momento se realizó por el legislador quedó muy alejada de la realidad, por tanto, el procedimiento fue mutando y adaptándose a las necesidades procesales tanto de la autoridad ejecutora como de las y los justiciables, a través de la labor jurisdiccional de los tribunales y el litigio de los actores políticos.

## ¿CÓMO IMPACTÓ EN EL PES LA REFORMA DE 2014?

La reforma constitucional de febrero de 2014 modificó de forma significativa el PES, estableciendo una competencia dual para su atención. Lamentablemente, el legislador no prestó ningún interés en adecuar la parte procesal del procedimiento, la cual requería ser adaptada a la realidad, a siete años de la operatividad del PES.

Es decir, la reforma atribuyó la tramitación y sustanciación de los procedimientos a la autoridad administrativa electoral y la resolución a la autoridad jurisdiccional. A nivel federal el Instituto Nacional Electoral (INE), con apoyo de sus consejos



distritales y locales, así como de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), se encargaría de recibir las quejas, darles trámite, atender la solicitud de medidas cautelares y sustanciar el procedimiento hasta ponerlo en estado de resolución; mientras que una nueva autoridad, la Sala Regional Especializada (SRE), había surgido con la única finalidad de resolver los PES de la contienda federal.

Este mismo modelo fue replicado en casi todas las entidades federales, con la diferencia de que en los estados no se crearon nuevas autoridades jurisdiccionales, pues fueron los Tribunales Electorales Locales los que asumieron la competencia para resolver los PES, a la vez que conservaban la facultad de fungir como órganos de revisión de la actuación de la autoridad administrativa, incluyendo las actuaciones que se realizaban con motivo de la sustanciación de dicho procedimiento.

Sin embargo, debemos recordar que la razón fundamental que motivó al legislador a transferir la resolución de los procedimientos a un órgano jurisdiccional fue la de propiciar que fuera resuelto por un órgano especializado en la materia, el cual pudiera resolver de forma más objetiva y bajo los principios de la función jurisdiccional los asuntos que se les presentaban, así como evitar que los propios actores políticos, susceptibles a ser sancionados, pudieran participar en la discusión de los asuntos en los cuales eran parte, lo que podría politizar la toma de decisión del Consejo General del INE.<sup>4</sup>

Han transcurrido ocho años desde la implementación de la reforma y debemos reconocer que la participación de las autoridades jurisdiccionales en la resolución de los PES lo ha transformado en un juicio que no solo salvaguarda los principios que rigen la contienda

---

4. Nadia Janet Choreño Rodríguez y Samantha Becerra Cendejas, “El rediseño del Régimen Sancionador Electoral”, *Revista Electrónica de Derecho Electoral* Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, año 1, 2021, pp. 5-19.



electoral, sino que también protege los derechos de terceros, ampliando el reconocimiento de los derechos de las mujeres, de la niñez, de las personas con discapacidad, de las personas mayores y de la diversidad sexual, en la comunicación política.

De ahí que coincidimos con quienes opinan que la participación de las autoridades jurisdiccionales en la resolución de los PES constituye un pilar fundamental para proteger los principios del Estado democrático constitucional, dado que tiene por finalidad garantizar el correcto desarrollo de los procesos electorales, el libre ejercicio de los derechos político-electorales, así como el uso adecuado de los medios de comunicación social para preservar la competencia equitativa entre los actores políticos.<sup>5</sup>

## ¿CUÁL ES LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR?

El PES fue concebido desde su creación como un procedimiento **sumario**, es decir, un procedimiento que debía ser resuelto, en promedio, en un plazo de cinco a siete días. Sin embargo, actualmente sabemos que los plazos y reglas procesales que dispone la normativa electoral, al enfrentarse a la realidad, tuvieron que irse moderando a través de la labor jurisdiccional del TEPJF.

Así, por ejemplo, actualmente la autoridad instructora tiene reconocida jurisprudencialmente la posibilidad de realizar

---

5. Clicerio Coello Garcés (2015). "Antecedentes históricos de la Justicia Electoral en México". En *Derecho Procesal Electoral: Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*. Clicerio Coello Garcés (coord.), México: Tirant lo blanch, pp. 21-45.



diligencias preliminares, antes de dictar una medida cautelar y, en algunos casos, antes de asumir competencia para conocer del procedimiento; del mismo modo se ha previsto que la citación a la audiencia debe tener un plazo considerable para garantizar la preparación de las pruebas y la debida defensa de la parte denunciada;<sup>6</sup> y que dentro de las garantías procesales se encuentra el perfeccionamiento del emplazamiento a través de la notificación personal, lo que implica la búsqueda del domicilio de la parte denunciada y procurar entender la diligencia de forma directa con la persona que se busca; por último, sabemos que el asunto solo puede pasar a resolución una vez que se hayan agotado todas las líneas de investigación, lo que conlleva en varias ocasiones la necesidad de que la autoridad jurisdiccional devuelva el expediente a la autoridad instructora para que realice diligencias a fin de proveer mejor.

Todos estos aspectos amplían los plazos concebidos inicialmente. Es decir, en la actualidad, el PES puede tardar —en el mejor de los casos— 45 días en resolverse, pero hay asuntos que han llegado al año o, incluso, sobrepasado esta temporalidad, lo que ha concluido en la caducidad de la facultad sancionadora.<sup>7</sup>

Por otra parte, podemos afirmar que el PES es de carácter **preventivo**, porque contempla dentro de sus etapas procesales

---

6. Consultar: Tesis XXXVII/2015. MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN y la Tesis LXXVIII/2015. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS RESULTADOS DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PODRÁN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN PARA RESOLVER EL FONDO DE LA DENUNCIA. Así como la Jurisprudencia 27/200. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO.

7. Revisar la Jurisprudencia 8/2013. CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.



la posibilidad de hacer cesar los hechos presumiblemente etiquetados de ilegales y con ello evita un perjuicio irreparable en el desarrollo del proceso electoral, a través del dictado de medidas cautelares.<sup>8</sup>

Asimismo, el PES es preponderantemente **dispositivo**, ya que la parte denunciante tiene la obligación de narrar de forma clara y expresa los hechos que generan su motivo de inconformidad, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y de aportar los elementos de prueba necesarios para acreditar su dicho; sin embargo, hay casos como los relacionados con la denuncia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPMG) en los que la autoridad instructora está obligada a realizar una investigación diligente y exhaustiva.

## ¿QUÉ RETOS TIENE AÚN POR ENFRENTAR?

En diferentes momentos he sustentado que se requiere de una reforma al sistema administrativo sancionador electoral, la cual debe contemplar algunos de los siguientes rubros: suprimir el Procedimiento Ordinario Sancionador (POS), ampliar las facultades de la SRE, homologar las reglas procesales de los PES federales y locales e incluir el uso de herramientas tecnológicas en la sustanciación y resolución del procedimiento en beneficio de las y los justiciables.

En mi opinión, hoy en día no hay un argumento para defender la necesidad de contar con dos procedimientos, por el

---

8. Nadia Janet Choreño Rodríguez (2015). "Procedimiento Especial Sancionador". En *Derecho Procesal Electoral: Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, Clicerio Coello Garcés (coord.). México: Tirant lo blanch, pp. 47-78.



contrario, tenemos razones de sobra para proponer la desaparición del POS tales como: es un procedimiento que tarda el doble de tiempo en resolverse; tiene una competencia residual al PES, lo que implica que son pocos los temas de su conocimiento y sigue siendo resuelto por un órgano político como lo es el Consejo General del INE; por tanto, fusionar el conocimiento de las infracciones administrativas electorales en un solo procedimiento abonaría a la certeza para las y los justiciables y mejoraría la actuación de las autoridades.

Por otro lado, considero que la experiencia y la estructura de la SRE se encuentra desperdiciada, pues resulta ser una autoridad que con la misma estructura que otras Salas Regionales del TEPJF resuelve menos casos, de ahí que sea necesario plantearse la posibilidad de que sea esta autoridad la que atienda la solicitud de medidas cautelares o que asuma competencias de órgano de revisión, no solo de las actuaciones del INE, sino también de las autoridades electorales locales, fungiendo como una primera instancia para impugnar las actuaciones de estos en materia del PES.

Otra área de oportunidad que observo en el PES es la necesidad de ir transitando en el uso de las herramientas de la tecnología, como lo es la presentación de quejas a través de medios digitales, la notificación electrónica, el acceso al expediente electrónico que varias autoridades ya han generado, la posibilidad de comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos mediante videoconferencia, entre otros; aspectos que aportan a la economía procesal, a la austeridad y a la accesibilidad de las partes a las autoridades electorales.



## FUENTES

- “El rediseño del Régimen Sancionador Electoral”, *Revista Electrónica de Derecho Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato*, año 1, 2021.
- “El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador”, en *Perspectivas del Derecho Electoral*, Clicerio Coello Garcés y Felipe de la Mata Pizaña (coords.), México, Ubijus, 2020.
- “Procedimiento especial sancionador”, en *Derecho Procesal Electoral. Esquemas de la legislación, jurisprudencia y doctrina*, Clicerio Coello Garcés (coord.), Tirant lo blanch, México, 2015.
- “Los temas pendientes en el procedimiento especial sancionador”, en *Procedimiento Especial Sancionador, Estudio analítico*, México, Instituto Nacional Electoral, 2014.



## **Semblanza**

*Nadia Choreño Rodríguez es especialista en materia electoral. Ha realizado estudios en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en el Tribunal Electoral y en el Instituto Nacional Electoral. De igual modo, ha cursado diversos talleres sobre Democracia, Globalización y Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de Madrid, en la Universidad Complutense y en la Universidad de Buenos Aires.*

*Se ha desempeñado como funcionaria pública en el Instituto Nacional Electoral, como Directora de Quejas y Denuncias, así como Coordinadora de Ponencia y Secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Especializada y en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es consultora en el despacho electoral “+Que Litigios”.*

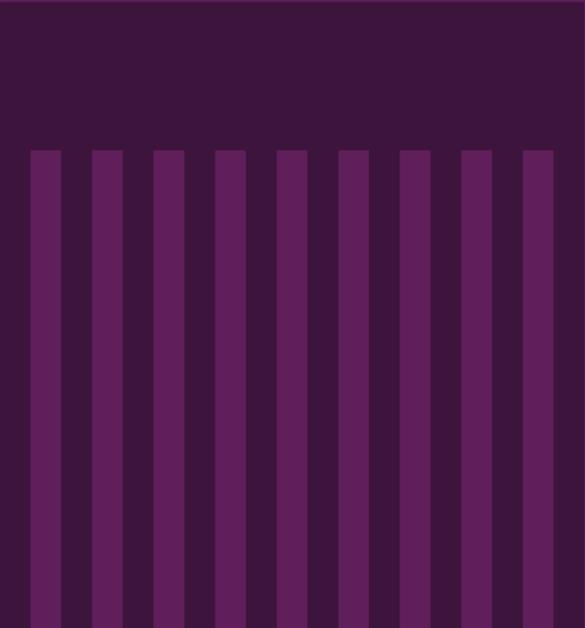
*En el ámbito académico ha impartido distintos cursos en materia electoral y ha publicado diversos artículos sobre derecho administrativo sancionador, el modelo de comunicación política y el recurso del procedimiento especial sancionador.*







**II. Viabilidad para que la  
Sala Regional Especializada  
conozca el Recurso de Revisión  
del Procedimiento Especial  
Sancionador interpuesto respecto  
de resoluciones dictadas por  
Tribunales Electorales Locales**





# La Sala Especializada como revisora de los procedimientos especiales sancionadores locales: un análisis sobre su viabilidad normativa

*Luis Espíndola Morales y  
Francisco Martínez Cruz*

El procedimiento especial sancionador<sup>1</sup> fue creado en 2006, a través de una resolución judicial,<sup>2</sup> pero no fue sino a partir de la reforma constitucional de 2014 que se sentaron las bases del actual arreglo institucional que tenemos para la investigación y la resolución de dichos procedimientos y que involucra a autoridades tanto del ámbito local como del federal. El objetivo del PES ha sido, al menos en principio, desahogar con suma brevedad las contravenciones a la normativa electoral y, de esta manera, depurar el proceso electoral que estuviera en

---

1. En adelante, PES, ya sea que se refiera en singular o plural.

2. Véase la sentencia recaída en el SUP-RAP-17/2006.

marcha.<sup>3</sup> A varios años de distancia, nos podríamos cuestionar si ese objetivo se ha cumplido y, en su caso, qué se podría hacer para mejorarlo o fortalecerlo.

Las aristas para analizar y responder este planteamiento son múltiples. Aquí solo nos enfocaremos en aproximar una respuesta a lo que nos ha encomendado la invitación del Tribunal Electoral de la Ciudad de México: si es viable o no que la Sala Especializada tenga competencia para conocer el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador interpuesto, respecto de resoluciones dictadas por los tribunales electorales locales. Un estudio de viabilidad tendría que incorporar un análisis normativo, así como de las condiciones presupuestales, estructurales y de recursos humanos que garanticen la eficacia de la norma. Por razones del espacio y el tiempo, solo nos quedaremos en el análisis normativo y sostendremos que sí es viable, puesto que, además de la experiencia acumulada por la Sala, ello contribuiría a cumplir con el objetivo de este tipo de procedimientos.

Para lo anterior, en primer lugar, se analizará brevemente cómo se encuentra diseñada la actual distribución de competencias para conocer del PES; después, analizaremos la competencia de la Sala Especializada, las infracciones que se conocen a través de estos procedimientos; y, posteriormente, explicaremos las posibles ventajas que tendría que la Sala conociera de los recursos de revisión de los PES locales.

---

3. La sentencia SUP-RAP-17/2006 dio lugar a la jurisprudencia 12/2007 de rubro “Procedimiento sumario preventivo. Facultad de la autoridad electoral para instaurarlo”.



## LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA CONOCER DEL PES, A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014

La reforma constitucional de 2014 creó un sistema electoral nacional que implicó, entre otros elementos, la centralización de las funciones administrativas electorales. En el caso del régimen sancionador electoral, y dada la relevancia que empezaron a tener los PES desde su creación jurisprudencial en 2006,<sup>4</sup> la reforma dio lugar a un sistema mixto: por un lado, se dio al Instituto Nacional Electoral (tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral como a las juntas locales y distritales) la competencia para investigar los hechos denunciados y sustanciar los procedimientos; y, por el otro, creó la Sala Especializada del TEPJF como la autoridad jurisdiccional para resolverlos. La Sala Superior sería competente para conocer las impugnaciones que se presentaran contra las sentencias de la Sala Especializada, a través del recurso de revisión del PES.<sup>5</sup>

Este modelo mixto se replicaría poco a poco en el diseño institucional de los estados del país. Así, al modificar sus legislaciones internas, algunos estados previeron que fuera solo el Instituto Electoral local el que se encargara tanto de la sustanciación como de la resolución de los PES, y únicamente la impugnación sería conocida por el Tribunal Electoral local. Sin embargo, otros determinaron introducir el modelo mixto y esa ha sido la tendencia. En cualquier caso, se cuenta con la posibilidad de impugnar la determinación del Tribunal local, a través del juicio electoral ante la Sala Regional de la

---

4. Véase SUP-RAP-17/2006.

5. En adelante REP.

circunscripción correspondiente, o a través del juicio de reconsideración ante la Sala Superior.

Como se aprecia, tenemos dos tipos de PES: por un lado, los que conoce la Sala Especializada del TEPJF y, por el otro, los que resuelven las autoridades locales y que llegan a conocer las otras salas del TEPJF solo a través de la impugnación. La Sala Superior, en ambos casos, tiene la última palabra.

## LAS INFRACCIONES QUE SE CONOCEN A TRAVÉS DEL PES

¿Qué conductas conoce la Sala Especializada a través del PES? Debemos recordar que la Sala Regional Especializada, contrario a lo que intuitivamente nos podría indicar su nombre, puede conocer de hechos ocurridos en todo el territorio nacional e, incluso, en el *ciberespacio*. Su carácter de *especializada* proviene de que tiene a su cargo la resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

Las conductas que se investigan a través del PES, de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son la violación al modelo de comunicación política previsto en la Constitución federal, la propaganda gubernamental que implique la promoción personalizada de las personas servidoras públicas, la contravención de las normas sobre propaganda política o electoral, aquellos actos que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, así como la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Sin embargo, puede haber otras conductas distintas a las precisadas por la Ley que incidan en el proceso electoral respectivo y cuya investigación deba efectuarse en tiempos abreviados (SUP-RAP-38/2018). Además, a lo anterior deben



agregarse los posibles ilícitos que puedan ocurrir durante los procesos de participación ciudadana que introdujo la reforma constitucional de 2019, a saber, la consulta popular y la revocación de mandato, casos que también pueden conocerse a través del PES.

En el caso del ámbito local, las legislaciones pueden prever infracciones electorales que sean del conocimiento de las autoridades locales. Se exceptúan de lo anterior aquellas conductas cuya competencia para conocer corresponda exclusivamente al INE y a la Sala Especializada,<sup>6</sup> las cuales tienen que ver con la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión, la infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión, la difusión de propaganda calumniosa, así como la difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental.

¿Cómo podemos saber qué compete a la Sala Especializada y qué a las autoridades locales? Básicamente, de acuerdo con dos criterios: según el tipo de proceso electoral o bien el ámbito territorial. En el primer caso, compete a la Sala conocer de las infracciones que afecten el desarrollo de los procesos electorales federales. Respecto del segundo criterio, la Sala Especializada asume la competencia respecto de hechos vinculados con los procesos locales, siempre que se advierta que los hechos no se acoten a un estado determinado.

---

6. Conforme a la jurisprudencia 25/2010 de rubro: “Propaganda electoral en radio y televisión. Competencia de las autoridades electorales para conocer de los procedimientos sancionadores respectivos”.



## LA SALA ESPECIALIZADA COMO REVISORA DE LOS PES LOCALES

Tomando en consideración los argumentos antes mencionados, se advierte que el número de supuestos en los que se puede actualizar la competencia de la Sala Especializada es muy amplio y variado. Esto nos conduce a subrayar tres importantes rasgos del carácter especializado de este órgano jurisdiccional.

En primer lugar, la Sala Especializada conoce prácticamente la totalidad del modelo de comunicación política previsto en la Constitución. Dicho modelo está integrado por un conjunto de disposiciones mínimas de rango constitucional que integra derechos, obligaciones y prohibiciones dirigidos a distintos actores que participan en la comunicación política durante los procesos electorales y fuera de ellos.<sup>7</sup> En un principio, la regulación puso especial énfasis en la radio y la televisión; sin embargo, las enormes ventajas de la internet han generado que las actuales estrategias de comunicación se valgan ya no solo de esos medios masivos de comunicación, tampoco ya de bardas, carteles, espectaculares, periódicos y revistas, sino que ahora tienen como medios fundamentales a las redes sociales<sup>8</sup> y plataformas de *streaming* como Netflix.<sup>9</sup>

---

7. Para un estudio más profundo sobre lo que implica la comunicación política: Cfr. María José Canel, *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica*, 2ª. ed., Madrid, Tecnos, 2006; y Yolanda Meyenberg Leycegui, *Comunicación política y sus expresiones en la ciudad*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México – UNAM, Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales, 2018.

8. Véase el caso de los *influencers* sancionados en la sentencia SRE-PSC-34/2022.

9. Véase, tratándose de Netflix, la sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-41/2021.



Lo anterior nos lleva a la segunda característica: los nuevos casos que han llegado al conocimiento de la Sala Especializada nos han obligado a replantear las estrategias de investigación de los hechos denunciados. Esto es importante porque considerando las nuevas posibilidades de la internet y la facilidad del anonimato, se hace cada vez más complicada la identificación y localización de las personas responsables.<sup>10</sup> Además, esto ha generado una mayor sofisticación en la comisión de hechos ilícitos, de tal suerte que el nexo causal entre las conductas y las personas responsables, puede ser difícil de acreditar. En todas estas situaciones, se ha tenido que solicitar, no sin complicaciones, la colaboración de las grandes corporaciones de las redes sociales para retirar propaganda infractora y obtener datos de localización de quienes están detrás de las cuentas.

Un tercer rasgo tiene que ver con los efectos de las sentencias. Tratándose de aquellas infracciones que implican la vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes,<sup>11</sup> así como en casos de violencia política contra las mujeres en razón de género; la Sala Especializada ha tenido que ser muy creativa para dictar distintas medidas de reparación integral que resarzan el daño causado y eviten que esas conductas vuelvan a ocurrir. Un esfuerzo similar se ha observado en medidas que, incluso, han sido dictadas en contra de personas servidoras públicas de la más alta jerarquía.<sup>12</sup>

---

10. Desafortunadamente, así ha ocurrido en casos de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPMG), véase la sentencia SRE-PSC-45/2022, en la que, ante la imposibilidad de encontrar a las personas responsables, la sentencia tuvo un efecto meramente declarativo de la comisión de VPMG.

11. Deben destacarse dos casos en los que las medidas de reparación fueron dictadas desde una perspectiva intercultural: SRE-PSC-26/2020 y el SRE-PSD-23/2022.

12. Por ejemplo, el SRE-PSC-59/2021, de 31 de mayo de 2021, donde se dictaron medidas de no repetición al Presidente de la República.



Las tres características anotadas, en nuestra opinión, dan cuenta de la experiencia acumulada para investigar y sancionar transgresiones de distintos actores en los procesos electorales. Y esto, sin contar la experiencia de la consulta popular y la revocación de mandato que tuvieron lugar a nivel federal en fechas recientes y de las que no había infracciones tipificadas con claridad en las leyes de la materia. En su momento, las autoridades electorales locales igualmente tendrán que enfrentar las denuncias suscitadas cuando dichos procedimientos ocurran a nivel estatal; esperamos que las dificultades sean menores.

Ahora bien, considerando el arreglo institucional originado por la reforma constitucional de 2014 y los rasgos anotados que han marcado el trabajo de la Sala Especializada, ¿sería viable que conociera de los recursos de revisión de los Procedimientos Especiales Sancionadores locales? Nos parece que sí.

Lo anterior implica reconocer la importancia que tienen las autoridades locales para investigar los hechos denunciados de su competencia y resolver las controversias en primera instancia. Para empezar, ello es consistente con el principio federal y permite que sean dichas autoridades las que, sabiendo las particularidades de su propia población, así como del desarrollo de los procesos electorales en sus demarcaciones, tengan el conocimiento indispensable para fijar una estrategia de investigación y la integración pronta del expediente. Debemos recordar que varios de los estados de la República cuentan con municipios que se rigen por usos y costumbres; además, la desigualdad social que enfrentan en mayor o menor medida determina el tipo de las malas prácticas electorales más usuales; y también, desafortunadamente, cada autoridad local sabe de los límites que la delincuencia organizada le ha fijado en su región.



Sin embargo, debido precisamente a esas particularidades, la Sala Especializada tendría la posibilidad de aprovechar la experiencia propia y la del resto de los estados para analizar agravios relacionados, por ejemplo, con la falta de exhaustividad en la investigación de los hechos o la indebida valoración probatoria y, en su caso, ordenar lo conducente. Incluso, también podría incidir, en mayor grado, en la formulación de medidas de reparación integral atendiendo al contexto local, dada la falta de políticas públicas para solucionar problemas que son, a todas luces, estructurales.

Además, debe recordarse que una de las críticas más acuciantes hacia la justicia electoral mexicana tiene que ver con la falta de certidumbre en las sentencias judiciales, debido a la falta de consistencia en la aplicación de los criterios con los que se resuelven.<sup>13</sup> En el caso del sistema de medios de impugnación, hemos visto que, tratándose de los PES, las autoridades que participan en la cadena impugnativa son distintas de acuerdo con los criterios competenciales ya mencionados. Y esto suscita que, por lo menos, podamos tener seis diferentes criterios al resolver los recursos de revisión: los de las cinco salas regionales que conocen las impugnaciones de los PES locales, y el de la Sala Superior al pronunciarse respecto de los recursos de revisión de los PES resueltos por la Sala Especializada.

Desde luego, lo ideal es que las Salas Regionales resuelvan, en última instancia, siguiendo los criterios dictados por la Sala Superior, pero el riesgo de que esto no ocurra es latente.<sup>14</sup> En

---

13. Véanse algunas de las críticas más a fondo en Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2021.

14. Como lo señalan Nadia Choreño y Samantha Becerra: “la pluralidad de autoridades que intervienen en la instrucción y resolución de los procedi-



las sentencias de la Sala Especializada, se garantiza que, en efecto, la Sala Superior sea la última instancia que revise, en su caso, si esas decisiones fueron dictadas con arreglo a la ley y la Constitución, siguiendo sus criterios; pero no es lo mismo en el caso de las resoluciones de las Salas Regionales, dado que solo podrían llegar al conocimiento de la Sala Superior por vía de un recurso de reconsideración.

En esa medida, si la Sala Especializada fuera competente para resolver los recursos de revisión de los PES locales, seguramente habría mayores posibilidades de procurar una mayor uniformidad en la aplicación de los criterios y contribuiría a la previsibilidad que permita una mayor certeza para la ciudadanía. Todos estos son elementos que, sin duda, se requieren para depurar los procesos electorales y hacerlos confiables, una de las razones fundamentales de la existencia del PES.

## CONCLUSIONES

Desde su creación en 2014, la Sala Especializada ha enfrentado el reto de resolver los procedimientos sancionadores con suma brevedad. En todos estos años, la Sala ha acumulado experiencia al conocer de problemas cada vez más complejos, los cuales requieren criterios consistentes que permitan garantizar la seguridad jurídica y procurar la confianza de la

---

mientos, así como en la dilucidación de los medios de impugnación, provoca que el sistema sea acomplexo y, desde luego, podría afectar la seguridad jurídica de los justiciables o retrasar la emisión de determinaciones, en perjuicio del derecho de acceso a la justicia pronta y hasta de la congruencia de los propios criterios”, véase “El rediseño del régimen sancionador electoral”, en *Revista Electrónica de Derecho Electoral*, Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, año 1, núm. 0, 2021, p. 35.



ciudadanía en nuestras determinaciones. Lo expuesto en estas líneas nos lleva a concluir que la Sala Especializada, desde una perspectiva normativa, podría hacerse cargo de resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de los PES locales. Sin embargo, la opinión que aquí hemos argumentado debe ser tomada como uno de los aspectos a considerarse en una reforma integral que coadyuve a fortalecer las instituciones electorales, particularmente, de nuestro Tribunal.

## REFERENCIAS

- Camba Ludlow, Úrsula *et al.*, *La construcción de la democracia: una revisión histórica*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021.
- Choreño Rodríguez, Nadia y Becerra Cendejas, Samantha M. “El rediseño del régimen sancionador electoral”, en *Revista Electrónica de Derecho Electoral*, Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, año 1, núm. 0, 2021, pp. 7-36.
- Garza Onofre, Juan Jesús y Reyes Javier Martín (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2021.
- Canel, María José, *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica*, 2<sup>a</sup>. ed., Madrid, Tecnos, 2006.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda, *Comunicación política y sus expresiones en la ciudad*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México – UNAM, Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales, 2018.



## **Semblanza**

*Luis Espíndola Morales fue designado por el Senado como Magistrado de la Sala Regional Especializada del TEPJF. Maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana y Licenciado en la materia por la Universidad Autónoma de Querétaro. Funvió como Consejero Electoral en el Instituto Electoral de Querétaro y como Director General Adjunto de la Dirección General Jurídica de la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Es autor del libro Ilegalización de partidos políticos. Necesidad de regulación en México.*

*Francisco Martínez Cruz es licenciado en Derecho por la UNAM, con Máster en Filosofía Política por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, España. Ha sido profesor de Derecho a la Información y colaboró en el Seminario de Filosofía del Derecho la Facultad de Derecho de la UNAM; actualmente, imparte la materia de Derechos Humanos en la Licenciatura en Derecho de la Universidad Intercontinental. Desde octubre de 2020, se desempeña como Secretario de Estudio y Cuenta Regional Coordinador en la Sala Regional Especializada del TEPJF.*



# Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Análisis para su fortalecimiento en la justicia electoral

*Clicerio Coello Garcés*

## LA REFORMA DE 2014 Y EL CAMBIO DEL MODELO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL

Uno de los principales planteamientos de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014<sup>1</sup> fue la necesidad de fortalecer la resolución de los procedimientos especiales sancionadores en sede judicial, por lo que se le otorgó esta nueva función al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Especializada; con lo cual, el entonces Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional

---

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.

Electoral) ya no conocería de la resolución de estos procedimientos, que tienen por objeto sancionar, principalmente, las infracciones por: a) la vulneración a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política; b) la contravención a las normas sobre propaganda político electoral y, c) las conductas que constituyan actos anticipados de precampaña y campaña.<sup>2</sup>

El propósito esencial de esta reforma constitucional y legal en materia electoral<sup>3</sup> fue la creación de un esquema híbrido o sistema dual, en donde se le otorga competencia al Instituto Nacional Electoral —por medio de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva o de los órganos desconcentrados de este Instituto en las entidades federativas— únicamente para investigar las infracciones referidas e integrar el expediente respectivo, en tanto que, al Tribunal Electoral le corresponde resolver dichos procedimientos a través de una autoridad de carácter jurisdiccional —la Sala Especializada—.<sup>4</sup>

---

2. Artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se reconoce a la Sala Regional Especializada como un 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.

4. 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.



Por lo anterior, al existir una dualidad competencial entre la instancia administrativa y jurisdiccional, surgió la necesidad de establecer un medio de impugnación para revisar los actos atinentes a cada una de estas etapas, denominado como Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador (REP).<sup>5</sup> Esto, dada la relevancia de garantizar el derecho a un recurso judicial efectivo, que consiste en tener un medio o mecanismo de defensa que permita un análisis o revisión por parte de un tribunal de alzada para resolver si existe o no una violación procesal o una afectación a la legalidad, a un derecho o principio, lo que se cumple con el referido recurso de revisión del procedimiento especial sancionador competencia de la Sala Superior; esto implica, inclusive, un estudio amplio del acto recurrido, de ahí que no se circunscriba a una mera revisión,<sup>6</sup> sin que ello signifique una sustitución de facultades de la autoridad jurisdiccional o administrativa revisada.

En ese tenor, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador constituye un medio de carácter jurisdiccional para impugnar determinaciones y resoluciones emitidas en los procedimientos especiales sancionadores, con la finalidad de garantizar la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los diversos actos emitidos por el INE y las sentencias de la Sala Especializada.<sup>7</sup>

Las principales características del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador son las siguientes:<sup>8</sup>

---

5. Este recurso es objeto de regulación en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. Sobre este particular puede consultarse a Iván Gómez García, “Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador”, en Clicerio Coello Garcés (coord.), *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, 2ª. ed., Ciudad de México, Tirant lo blanch, 2021, p. 343.

7. *Ibidem*, p. 333.

8. *Ibidem*, pp. 331 y ss.



a) tiene efectos positivos y negativos, porque la última instancia no solo puede anular el acto, sino también modificar, completar o sustituir la resolución revocada o anulada; b) no tiene efectos suspensivos, tal como lo establece el artículo 6, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que su interposición no suspende el acto o resolución impugnada, y c) es un recurso definitivo e inatacable, tal y como lo establece el artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que, al ser resuelto por la Sala Superior, no existe un recurso procedente en contra de las sentencias del REP.

En términos de lo previsto en el artículo 109, numeral 2 de la Ley adjetiva electoral, este recurso es procedente para impugnar: a) las sentencias dictadas por la Sala Especializada del Tribunal Electoral (con un plazo de tres días); b) las medidas cautelares que emita el Instituto Nacional Electoral (dentro del plazo de 48 horas), y c) el acuerdo de desechamiento que emita el INE a una denuncia (cuatro días, en atención a la interpretación más favorable) o contra actos intraprocesales.

## **ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA AL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

Como se precisó, la judicialización de la resolución del procedimiento especial sancionador fortaleció la impartición de la justicia electoral en México, al encargar la potestad sancionadora a un órgano jurisdiccional especializado. Así, la resolución de este procedimiento bajo las reglas que rigen la función judicial ha contribuido a zanjar las interrogantes acerca de los



principios que deben orientar al régimen administrativo sancionador,<sup>9</sup> por lo que ahora, en dicho procedimiento también se tutelan derechos fundamentales y se salvaguardan los principios del Estado democrático que rigen la materia electoral.

Sin embargo, también existen algunos aspectos problemáticos que se advierten de su práctica. Por ejemplo, en la actualidad y como se analizó anteriormente, la Sala Superior conoce, vía recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, de los actos intraprocesales (desechamientos, incompetencias, escisiones, sobreseimientos, acumulaciones, emplazamientos, entre otros) de 334 autoridades administrativas electorales del INE integradas por: 300 juntas distritales, 32 juntas locales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Comisión de Quejas y Denuncias.<sup>10</sup> Así como de las sentencias que emite la Sala Especializada.

La Sala Superior también conoce de los asuntos del régimen sancionador de las entidades federativas relativos a la elección de la gubernatura de un estado, vía el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y, en su caso, las resoluciones que en esta materia emiten las Salas Regionales del Tribunal Electoral. Con lo cual, existe una sobrecarga de trabajo para la Sala Superior, que se acentúa en los procesos electorales federales, y sobre la que habrá que reflexionar de cara al próximo proceso electoral.

---

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

10. Clicerio Coello Garcés, “El procedimiento especial sancionador en la justicia electoral. Balance y perspectivas”, en Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello (coords.), *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, México, Tirant lo blanch, 2017, p. 366.



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 tanto los aspectos formales como sustanciales del procedimiento especial sancionador. Lo anterior, porque 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.

Por otra parte, la Sala Especializada podría conocer de los recursos en contra de las sentencias emitidas por los tribunales electorales locales en el ámbito sancionador electoral, en virtud de su experiencia y especialización en la materia, con lo cual podría evitarse una posible contradicción de criterios entre las Salas Regionales que actualmente conocen de estos aspectos. De ahí que, al tener competencia en todo el territorio nacional, se integraría una sola línea jurisprudencial para interpretar y aplicar la legislación electoral del régimen sancionador, aunado a que se abonaría a la certeza jurídica mediante criterios interpretativos de la jurisdicción electoral federal especializada.

En síntesis, con estas modificaciones legales al marco competencial, se aligeraría la carga de trabajo de la Sala Superior, en la resolución de recursos sobre aspectos intraprocesales, así como de las Salas Regionales en los asuntos derivados de los procedimientos sancionadores locales. Con esto, la Sala Especializada se consolidaría como un órgano jurisdiccional para la revisión de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos de las autoridades administrativas nacionales y de los órganos de la jurisdicción electoral local, en beneficio del fortalecimiento de la justicia electoral.



## FUENTES

- Alarcón Sotomayor, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Pamplona, Thomson-Civitas, 2007.
- Coello Garcés, “Antecedentes históricos de la justicia electoral en México”, en Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación jurisprudencia y doctrina*, 2ª. ed., México, Tirant lo blanch, 2021.
- \_\_\_\_\_, “El procedimiento especial sancionador en la justicia electoral. Balance y perspectivas”, en Coello Garcés, Clicerio, De la Mata Pizaña, Felipe y Villafuerte Coello, Gabriela (coords.), *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, México, Tirant lo blanch, 2017.
- \_\_\_\_\_, “¿Qué es la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 263, enero de 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*, 2ª. ed., México, Tirant lo blanch, 2021.
- Guízar López, Oscar Eduardo, “La jurisdicción constitucional y sus atribuciones en materia electoral. Estudio comparado”, *Justicia Electoral*, México, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, vol. 1, núm. 15, enero-junio de 2015.
- Roldán Xopa, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, IFE, Colección Cuadernos para el Debate, núm. 1, 2012.



## **Semblanza**

*Clicerio Coello Garcés es Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha de Toledo, España. Cuenta con postgrados en Argumentación Jurídica, Derechos Humanos, Justicia Constitucional y Derecho Electoral por las universidades de Alicante y Castilla-La Mancha. Ha participado en Seminarios en el Instituto Max Planck de Heidelberg, Alemania y en la Academia de Gobernanza, en Beijing, China.*

*Es profesor de Derecho Constitucional y Hermenéutica Jurídica en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha sido profesor de la Universidad Iberoamericana y de diversos postgrados en instituciones públicas y privadas. Ha participado como profesor invitado en cursos y seminarios en la Universidad Carlos III de Madrid y en la Universidad de Valencia, así como profesor internacional de la Especialidad en Justicia Constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT.*

*Es autor y coautor de más de 20 libros. Con la autoría individual de las obras: Repensar la ciudadanía. Derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables; El Estado democrático postnacional; Suspensión del derecho al sufragio de los presos; Democracia y costumbre; también es coordinador y coautor de Derecho procesal electoral, procedimiento especial sancionador en la justicia electoral, modelo de comunicación política a debate y Tratado de Derecho Electoral, entre otros.*



*En el ámbito profesional, ha sido Consejero Electoral del Consejo Local del entonces Instituto Federal Electoral para los procesos electorales 2000 y 2003. En el TEPJF desempeñó, entre otros cargos, el de Secretario de Estudio y Cuenta, Magistrado Electoral, Magistrado Presidente de la Sala Especializada y Visitador Judicial. Así como Coordinador Ejecutivo del IMSS.*

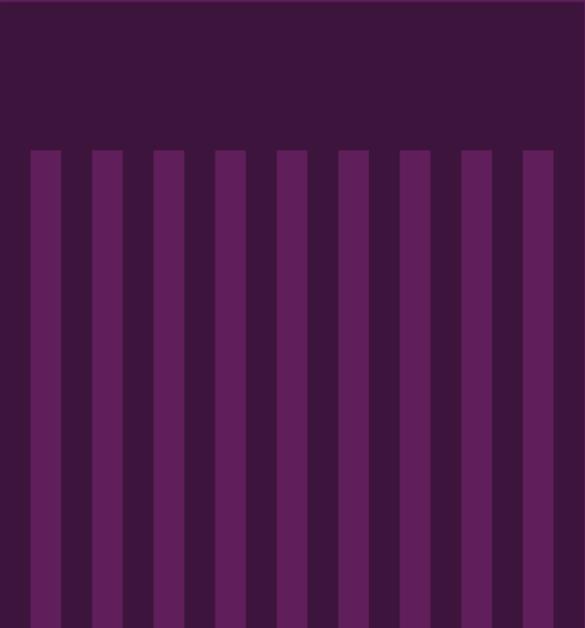
*Ha sido invitado como experto internacional para el Plebiscito de Paz en Colombia y en las elecciones de Argentina. Es integrante del Comité Científico de “Administrar lo Público” de la Universidad de Costa Rica y Director de la Colección “Derecho y Democracia” de Tirant lo blanch. También participa como Consejero del Consejo Directivo del INAP y de la Afore XXI de Banorte.*







**III. Regulación de los  
Procedimientos Especiales  
Sancionadores en el ámbito  
Federal. Temporalidad para su  
resolución y la expeditéz**





# Regulación de los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito federal. Temporalidad para su resolución y expeditéz

*Aidé Macedo Barceinas*

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la vida independiente de nuestro país, que adoptó la forma republicana de gobierno, se han desarrollado comicios para la renovación de las personas que ocuparán los cargos de elección popular; sin embargo, la competencia en la lucha política no ha estado exenta de actos que traspasan el ámbito de la legalidad, tales como las campañas negativas, la promoción electoral fuera de los tiempos normativos, la utilización de programas gubernamentales con el propósito de influir en la ciudadanía, por citar algunos.

Esto ha generado la necesidad de establecer procesos legales de contención que conlleven la imposición de sanciones, cuya finalidad es disuadir la realización de conductas que contaminen las elecciones. Así, en la reforma constitucional en



materia comicial de 2007-2008 se previó por primera vez un *procedimiento expedito, con garantías procesales y un régimen de sanciones que se instauraría dentro de los procesos electorales* para conocer conductas que contravinieran las normas sobre comunicación política. Este procedimiento en su fase de investigación, sustanciación y resolución quedó a cargo de la autoridad administrativa electoral.

A partir de 2014, también por modificación a nuestra Ley Fundamental, la investigación de la supuesta infracción, así como la sustanciación del procedimiento, continuó a cargo de la autoridad administrativa —Instituto Nacional Electoral (INE)—, y la emisión de la respectiva resolución con la imposición de la sanción se atribuyó a una autoridad jurisdiccional —la Sala Regional Especializada (SRE) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)—, para los procesos electorales federales. En las entidades federativas, los Organismos Públicos Locales Electorales y los Tribunales Electorales Estatales, respectivamente, en cuanto a los procesos electorales locales y municipales.

La regulación legal del Procedimiento Especial Sancionador (PES) lo hace sumamente expedito, al prever plazos a cumplirse, incluso, en horas, y el dictado de la resolución en pocos días desde la presentación de la denuncia.

Esta expeditéz evidencia la intención del legislador de que en el transcurso mismo del proceso electoral en que una conducta irregular se presente, sea excluida cuanto antes y sus efectos sean los menos posibles; creando, de esta manera, que el PES se constituya como una herramienta depuradora dentro del proceso comicial.

No obstante, ¿realmente es ágil y dinámico este procedimiento administrativo sancionador en su investigación, sustanciación y resolución?, ¿la regulación establece plazos y términos reales para cada una de sus etapas procesales?



Más allá de la válida intención del legislador, la práctica ha dejado ver que no todos los casos se desarrollan en forma expedita, pues han sido varios los PES que meses después de que han concluido los procesos electorales se resuelven de forma definitiva.

## REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El PES tiene su fundamento en el artículo 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que el INE, mediante procedimientos expeditos, investigará las infracciones determinadas en la propia base constitucional, e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF. El INE podrá imponer medidas cautelares.

De dicho precepto se desprende: **(i)** el ámbito de competencia entre la autoridad administrativa —investigación e integración de expediente— y la autoridad jurisdiccional —conocimiento y resolución—; **(ii)** un procedimiento expedito —especial sancionador—; **(iii)** catálogo de infracciones; y **(iv)** la existencia de medidas cautelares.

El artículo 99, fracción IX, indica que le corresponde al TEPJF resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la normativa previamente citada y, de ser el caso, imponer las sanciones respectivas.

En el ámbito legal, el régimen sancionador electoral se encuentra previsto en el Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), y es el Capítulo IV del Título Primero el apartado específico que regula el PES, estableciendo, entre otras cuestiones: **(i)** los supuestos de procedencia del procedimiento; **(ii)** la competencia



de la Secretaría Ejecutiva del INE, por medio de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), para investigar e integrar el expediente; **(iii)** la legitimación en caso de calumnia; **(iv)** los requisitos de la denuncia; **(v)** los supuestos de desechamiento; **(vi)** los plazos y procesos; y **(vii)** la competencia de la SRE para resolver.

Ahora bien, el presente análisis se dirige específicamente a los plazos previstos en la tramitación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores, por lo que, una vez establecido el marco jurídico general, procederemos a la normativa que regula los plazos legales en cada una de las etapas procesales.

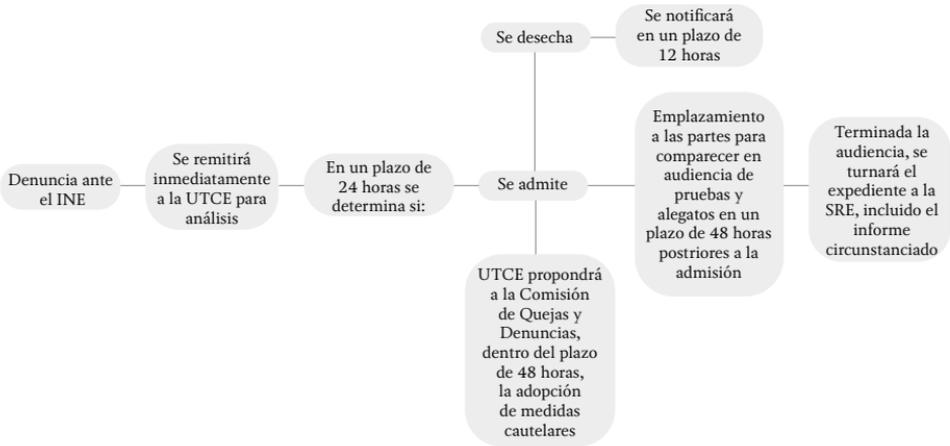
## PLAZOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES

Uno de los objetivos fundamentales en la creación de este régimen sancionador fue la expeditéz en la tramitación y resolución de las denuncias presentadas, para ello la normativa establece plazos breves para detener y corregir oportunamente las irregularidades detectadas durante los comicios.

Como se verá, el efecto preventivo y reparador pretendido, en la realidad pareciera verse superado por otros principios como el de legalidad, exhaustividad y debido proceso. Para ello, es importante establecer los plazos generales del procedimiento:

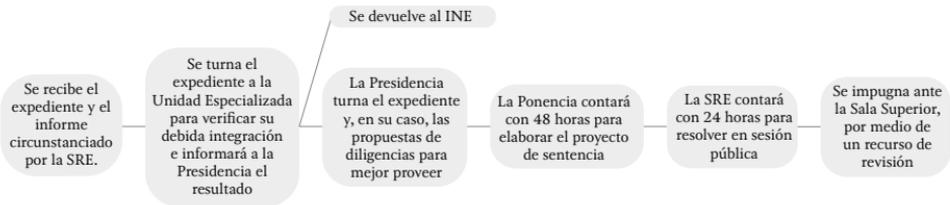


**Diagrama 1. Plazos generales del PES ante autoridad administrativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la LGIPE y el Acuerdo General de la Sala Superior 4/2014.

**Diagrama 2. Plazos generales del PES ante autoridad jurisdiccional**



Fuente: Elaboración propia con base en la LGIPE y el Acuerdo General de la Sala Superior 4/2014.

Así, vista de una manera simple y lineal, la tramitación y resolución de los PES se debe llevar a cabo en un plazo de cinco a siete días en el INE, más tres en la SRE del TEPJF.

Pero, tal como lo comenta Carlos Alberto Ferrer Silva<sup>1</sup> “En la práctica muchas veces suele surgir un dilema entre cumplir los plazos legales o integrar debidamente el expediente... es muy frecuente que la información del expediente no sea suficiente y se precisen mayores diligencias de investigación o la práctica de requerimientos...”. Dichas dilaciones justificadas son debidamente motivadas, por lo que no serán sujetas de análisis en el presente escrito.

Una segunda etapa, por así decirlo, es cuando el INE entrega formalmente el expediente al TEPJF para su resolución. Las reglas aplicables a esta parte del proceso las observamos en el artículo 476 de la LGIPE y el Acuerdo General de la Sala Superior número 4/2014,<sup>2</sup> en el cual se contempla el uso de tecnologías y actividades conjuntas entre el INE y la SRE, para contar con un sistema<sup>3</sup> que contenga el expediente electrónico y se generen avisos recíprocos sobre las actuaciones que realicen ambas instituciones, siempre garantizando el debido proceso y con miras a la expeditéz.

Respecto de este último aspecto, es importante citar al Ministro Cossío, quien ha dicho que “el deber del juzgador de administrar justicia pronta supone que el órgano judicial

---

1. Carlos Alberto Ferrer Silva, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, Cuadernos de Divulgación, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019, p. 41.

2. Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones.

3. Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores.



no adquiere una sumisión al principio de celeridad, sino la exigencia de dictar su fallo en el más breve tiempo posible en atención a todas las circunstancias del caso”.

Una de las problemáticas que presenta la regulación legal del PES la encontramos en algunas lagunas normativas, específicamente su resolución. Es decir, si analizamos el diagrama 2, nos percatamos que, una vez entregado el expediente a la SRE, solo hay dos plazos que observar: **(i)** 48 horas para que la Magistratura ponente emita un proyecto de resolución; y **(ii)** 24 horas para que el Pleno de la Sala resuelva el procedimiento.

Empero, las 48 horas para la formulación de un proyecto de resolución se contarán a partir del turno del asunto; es decir, una vez que la Unidad Especializada<sup>4</sup> haya revisado la debida integración y sustanciación del expediente que corresponda, lo cual no cuenta con un registro o conteo de la temporalidad; es decir, no hay una métrica para conocer, ¿cuánto tiempo (en promedio) pasa entre que el expediente llega a la Unidad Especializada y se turna a una Magistratura?

Ello no implica una inobservancia a un plazo o término constitucional o legal, simplemente es un órgano que pareciera servir como filtro entre el INE y las ponencias, porque de nada sirve la celeridad de un asunto si la debida integración y la exhaustividad no están presentes, pero ¿conocer el asunto desde que este radica ante la autoridad administrativa no es suficiente para conocer el asunto y resolver de manera pronta y expedita?, ¿cuánto tiempo se requiere para revisar la debida integración de un expediente?

---

4. Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores de la Sala Regional Especializada del TEPJF.



## CONCLUSIÓN: CAMINO HACIA LA ELIMINACIÓN DE VACÍOS NORMATIVOS

Todo sistema normativo requiere de reglas claras para que su funcionamiento no se vea mermado y sujeto a interpretaciones en su implementación.

Para poder cumplir cabalmente con el principio de expedituz es indispensable que exista una revisión integral en los procesos que integran el PES, para así evaluar con detenimiento si los plazos y/o términos contemplados en la legislación son suficientes para cubrir los objetivos buscados: el balance entre la prontitud y la completitud con las que se deben conducir las personas juzgadoras al administrar justicia, ya que ello permitirá la emisión de sentencias racionales, con miras a la prevención o, en su caso, corrección, depuración y reparación del daño durante los comicios federales y locales, según sea el caso.

En ese tenor, se reafirma la necesidad de que este procedimiento corrija los vacíos normativos, como el no contar con plazos o términos reales, específicamente entre la entrega formal del expediente a la SRE y el turno del mismo a la Magistratura respectiva, lo cual servirá a las autoridades para actuar con mayor diligencia y celeridad.

Ello no necesariamente implica eliminar procesos que son idóneos, necesarios y eficaces, sino regular su participación para que, además, el cumplimiento de los plazos y términos fatales sean totalmente transparentes, dejando a las y los justiciables con la tranquilidad de que estos se cumplen a cabalidad y, en su caso, se justifican atendiendo las características propias del caso concreto. Y no que se trata de un arbitrio subjetivo de la autoridad o excusas de una carga de trabajo abundante.



Si el mapeo de los procesos se realiza con verdadero conocimiento y conciencia —dejando a un lado lo político—, no hay necesidad de colisionar los principios básicos del procedimiento administrativo sancionador: debido proceso vs. expeditez.

## FUENTES

- Alanís, María, “Funcionamiento del procedimiento especial sancionador dual en los procesos electorales 2014-2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, enero-junio de 2018.
- Coello, Clicerio, “El procedimiento especial sancionador electoral. Balance y perspectivas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, enero-julio de 2017.
- CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Congreso de la Unión, 1917.
- Dávila, Juan, “La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador”, *Justicia Electoral*, julio-diciembre de 2014.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, 22 de octubre de 2014.
- Ferrer, Carlos, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, México, TEPJF, 2019.



Gómez, Iván, “Régimen administrativo sancionador electoral”, *Tratado de derecho electoral*, México, Tirant lo blanch, 2018.

LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Congreso de la Unión, 2014.

Secretaría de Servicios Parlamentarios del Congreso de la Unión, “Reforma constitucional en materia electoral (proceso legislativo)”, *Cuaderno de Apoyo*, enero de 2008.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la Acción de inconstitucionalidad 11/2004 y su acumulada 12/2004. Promoventes: Diputados integrantes de la tercera legislatura del Distrito Federal y Procurador General de la República. Disponible en [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Votos/2008/25012008\(3\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Votos/2008/25012008(3).pdf) (consultada el 5 de octubre de 2022).



## **Semblanza**

*Aidé Macedo Barceinas es licenciada y maestra en Derecho por la UNAM. Asimismo, cuenta con estudios de postgrado en Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Justicia Constitucional, algunos de ellos realizados en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y la Universidad Complutense, en España.*

*Fue Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México de 2011 a 2014 y Directora de Procedimientos Especiales Sancionadores en el INE; dentro del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha desempeñado como Secretaria de Estudio y Cuenta, Secretaria Instructora, Titular del Secretariado Técnico de la Sala Superior, y actualmente es la Visitadora Judicial de dicho Tribunal.*

*Ha impartido diversos cursos y diplomados en institutos y tribunales electorales de las entidades federativas de nuestro país, así como la asignatura de Temas Selectos de Derecho Electoral en la Maestría que imparte la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

*De igual manera, ha colaborado en artículos relacionados con la materia comicial, e imparte, como profesora adjunta, la asignatura en la licenciatura de Derecho Electoral en la Escuela Libre de Derecho.*





# Procedimiento especial sancionador (PES): plazos de resolución a nivel federal

*Gabriela Ruvalcaba García*

## INTRODUCCIÓN

Los plazos y su vinculación con la justicia expedita es un anhelo de toda sociedad que, en las democracias, cobra especial relevancia.

*Proporcionan certeza.* En el plano procesal, la duración de los juicios y su lógica secuencial dirigen la acción de la justicia por un camino que no debe ser largo ni ininteligible. Una democracia funcional, por tanto, debe garantizar la brevedad en la obtención de la justicia, ya sea para que el daño no se produzca o para que pueda resarcirse. De nada sirve obtener una respuesta judicial satisfactoria si el tiempo transcurrido es tal que las circunstancias de hecho hagan imposible algún tipo de restauración.

Entonces, un sistema de justicia que logre resolver controversias argumentativamente impecables, debe acompañarse



de plazos que se sujeten a las resoluciones judiciales y sus efectos a límites temporales racionales.

*Equilibran racionalidades.* Burocráticamente, en el mejor sentido del término, los plazos establecen funciones, lógicas de circulación de los expedientes y garantías para que todos los elementos que forman un juicio puedan llevarse a cabo sin que el tiempo sea un factor para producir resultados indeseables.

*Posibilitan y refuerzan los vínculos democráticos.* Los plazos ciertos y racionales consiguen mayor credibilidad en las instituciones y, con ello, en la importancia de dirimir los conflictos de manera pacífica, mediante los tribunales.

En el presente texto, analizo los plazos en el procedimiento especial sancionador, su vinculación con la democracia y la importancia de preservar la voluntad popular a través de mecanismos específicos y expeditos.

## LA GÉNESIS DEL PES: PRESERVAR LA VOLUNTAD POPULAR

Nuestro modelo de comunicación política, por otro lado, es producto de la disputa político-electoral, que tiene al menos dos destinatarios: generar (o procurar) condiciones de equidad entre los partidos que participan en una contienda y garantizar la libre voluntad popular; es decir, que entre su y su expresión material (el sufragio) no haya mediaciones indebidas.

Previo a la reforma de 2007 y en medio del conflicto post-electoral de 2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el SUP-RAP-17/2006, que instruyó al entonces Instituto Federal Electoral para que, en aras de garantizar al acceso a la justicia y materializar con



ello el contenido del artículo 17 constitucional, instrumentara un proceso expedito para investigar y sancionar las conductas indebidas que pudieran, a través de propaganda ilícita, alterar las condiciones de equidad en las contiendas electorales (Molina, 2020).

Así, la dimensión temporal del procedimiento especial sancionador es inequívoca: se trata de una institución jurídica construida por y para la democracia. No solo es el resultado de un conflicto específico y la respuesta jurisdiccional para garantizar el acceso a la justicia derivado de una pretensión en la esfera política; es un medio para garantizar las condiciones de equidad en la contienda y, con ello, garantizar tanto la competencia partidista justa, como la formación de la voluntad popular sin intermediaciones ilegales o indebidas.

Luego, las reformas de 2014 y 2020 han modificado la sustanciación y competencias. A partir de 2014, la sustanciación del procedimiento corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE) y su resolución, a la Sala Regional Especializada. En 2020, las modificaciones legislativas y constitucionales en materia de paridad de género hicieron del procedimiento especial sancionador la vía para conocer todo lo relativo a los actos que, independientemente del momento de su comisión, supusieran violencia política en razón de género.

Que sea el Instituto Nacional Electoral la autoridad investigadora y el Tribunal Electoral la resolutora, responde a algunas críticas que en su momento se formularon al PES que, al ser en ese entonces competencia del INE, otorgaba a los partidos políticos, con derecho de voz en el Consejo General, la posibilidad de hacer debate político de un asunto técnico-jurídico (Molina, 2020).



## PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR: PLAZOS Y SUSTANCIACIÓN

Las denuncias tramitadas vía procedimiento especial sancionador obtienen una primera respuesta de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), que decide si desecha o no la denuncia en un plazo máximo de 24 horas. En caso de desechamiento, deberá informar por escrito al denunciante. Igualmente, en estos casos debe hacerse del conocimiento de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El análisis de procedencia o no de la denuncia, debe ser un examen con relación a los requisitos de procedencia. Dado que la finalidad del PES es determinar o no la existencia de actos que vulneren el modelo de comunicación política o supongan un acto de violencia política de género, los desechamientos no pueden referirse a cuestiones de fondo.

Así lo señala la jurisprudencia de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO.

De tal manera, para la procedencia de la queja, resulta suficiente que existan elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos que motivaron la denuncia tienen una posibilidad racional de ser constitutivos de infracciones a la ley electoral (SUP-REP-85/2021).

Las medidas cautelares son otra de las instituciones procesales que, en el caso del PES, lo revisten de particular importancia. Como sucede con cualquier medida precautoria, su función es evitar que se produzca un daño de imposible o difícil reparación, que, en el caso, suponga que los actos de propaganda ilícita o de violencia política en razón de género,



subsistan en el tiempo y, con ello, la vulneración tanto en la equidad como en la formación de voluntad popular.

Así, la propia UTCE, al recibir la denuncia, realiza un análisis de pertinencia sobre la adopción de medidas cautelares y las propone a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro de las 48 horas siguientes.

Una vez admitida la denuncia, corre traslado a las partes y las notifica para que asistan a una audiencia de pruebas y alegatos, dentro de las 48 horas siguientes al emplazamiento.

De conformidad con el artículo 472 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la audiencia de pruebas y alegatos debe llevarse a cabo de manera ininterrumpida y de manera oral.

Su conducción la realiza la propia UTCE, que debe levantar constancia de lo ocurrido. Es la parte denunciante la que, en primer lugar, debe manifestar en no más de 30 minutos los hechos motivo de la denuncia y las pruebas que ofrece para tal efecto. En caso de que se actúe de oficio, la UTCE actúa como denunciante.

Acto seguido habla la o el denunciado, por un lapso similar e igualmente ofrece las pruebas pertinentes. Por último, las partes tienen 15 minutos para formular sus alegatos.

Celebrada la audiencia, el expediente debe ser turnado de manera inmediata a la Sala Regional Especializada conjuntamente a un informe circunstanciado, que debe contener:

- La relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia.
- Las diligencias que se hubieren realizado.
- Las pruebas aportadas por las partes.
- Las actuaciones realizadas, de ser el caso.
- Las conclusiones sobre la queja o denuncia.



Al recibir el expediente, la Sala Regional Especializada debe realizar un examen previo y determinar, si es el caso, la realización de diligencias para mejor proveer. De esta manera, se garantiza que el expediente se encuentre completo y que la autoridad jurisdiccional cuente con todos los elementos necesarios para llegar a una conclusión jurídica robusta y cierta.

Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, la o el Magistrado ponente, dentro de las 48 horas siguientes contadas a partir de su turno, pondrá a consideración del Pleno de la Sala el proyecto de sentencia. El Pleno resolverá el asunto en sesión pública en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la distribución del proyecto.

Las sentencias dictadas con motivo del procedimiento especial sancionador han logrado redefinir los límites en la libertad de expresión; construir líneas jurisprudenciales en torno a la protección al periodismo, a la niñez, al uso debido de la pauta; establecer las diferencias entre propaganda y publicidad gubernamental e, igualmente, han transformado los alcances del propio PES como un medio no solo sancionador, sino de restitución de derechos (De la Mata y Bustillo, 2021).

## CONCLUSIONES

El procedimiento especial sancionador es una vía expedita para garantizar las condiciones de equidad en la contienda, que nació por la vía jurisdiccional, luego de una controversia de derecho en donde, ante la inexistencia de una vía idónea, la Sala Superior ordenó su instrumentación.

La expeditéz en la tramitación y resolución de los asuntos dentro del PES garantiza que los procesos electorales consigan su finalidad fundamental y que las partes involucradas puedan



ejercer debidamente sus derechos, siempre dentro de los límites del modelo de comunicación política.

## REFERENCIAS

De la Mata, Felipe y Bustillo, Roselia, *Principialismo Electoral, Tirant lo blanch* (2021).

Jacobo Molina, Edmundo, *El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (2020).

SUP-REP-85/2021.



## **Semblanza**

*Gabriela Dolores Ruvalcaba García es abogada y maestra en Derecho Constitucional y Amparo, por la División de Estudios Jurídicos, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, Jalisco; así como maestra y doctora en Derecho Electoral, por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco y Especialista en Justicia Constitucional: Teoría y Práctica Actual, por la Universidad de Castilla-La Mancha, campus Toledo, España.*

*Ha sido expositora en la mayoría de los tribunales y organismos públicos electorales locales.*

*Desde 1999 ingresó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en donde se desempeñó, entre otros cargos, como Secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Superior, de junio de 2011 hasta octubre de ese mismo año en que fue nombrada Secretaria Académica del entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral. A partir del 1 de octubre de 2019 es la directora de la Escuela Judicial Electoral.*



# Procedimientos especiales sancionadores durante el proceso de revocación de mandato: caso Ciudad de México

*Ciro Murayama Rendón*

La incorporación de la Revocación de Mandato (RM) al texto constitucional en 2019 posibilitó que el 10 de abril de 2022<sup>1</sup> el Instituto Nacional Electoral (INE) llevara a cabo el primer ejercicio de esta naturaleza. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) pone en manos del órgano autónomo la organización, desarrollo y promoción de este ejercicio con todas las garantías propias de una elección, entre ellas reglas similares que permitan a la ciudadanía la emisión de un voto universal, libre, secreto y directo, así como informado.

Pese a la claridad del texto constitucional, veremos que las violaciones a la Carta Magna fueron sistemáticas y consistentes por parte de diferentes actores, en particular a normas que contemplan la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental desde la emisión de la convocatoria y hasta la

---

1. Para efectos del presente texto, todas las fechas hacen referencia al año 2022, salvo precisión en contrario.



conclusión de la jornada electoral, así como la del deber de neutralidad que debían guardar las y los servidores públicos durante el proceso.<sup>2</sup> Examinaremos de manera particular el caso de la intervención de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, así como el efecto de la emisión de medidas cautelares a través de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES) y la actuación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales para la resolución de estos mecanismos.

## DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES

El primer proceso de RM resultó altamente litigioso. Entre la fecha de la emisión de la convocatoria (04 de febrero) y la jornada electoral (10 de abril), el INE recibió un total de 188 quejas, de las cuales 171 correspondieron a procedimientos especiales sancionadores.<sup>3</sup> Lo anterior significa que durante los 65 días que transcurrieron de la RM se recibieron un promedio de 2.6 quejas por día.<sup>4</sup>

---

2. Véase artículo 35 constitucional, fracción IX, numeral 7, así como artículo 134, párrafos séptimo y octavo. Estas prohibiciones también se encontraron contempladas en el artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato y en el artículo 38 de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato.

3. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2014. Aprobado el 10 de abril de 2022 en el INE/CG202/2022.

4. Para poner en perspectiva este dato, puede compararse con el proceso electoral 2021-2022 cuya duración fue de 273 días (contados desde el 07 de septiembre y hasta el 6 junio) en los que el Instituto recibió un total de 312 quejas;



Las violaciones más recurrentes fueron las de propaganda contraria a la norma<sup>5</sup> (146) y al artículo 134 constitucional (17), que juntas acumulan un total de 153 procedimientos de los 171 PES resueltos durante el proceso, esto es el 89% de las denuncias. Es decir, prácticamente 9 de cada 10 quejas presentadas durante la RM versaron sobre estos temas.

El INE tramitó las denuncias a través de los procesos sancionadores especiales,<sup>6</sup> que son procedimientos que se resuelven *durante* el proceso electoral con plazos más cortos y que pretenden ser expeditos, a fin de atender las problemáticas que puedan presentarse *en* el proceso. Ahí mismo, los actores pueden solicitar el dictado de medidas cautelares cuyo propósito, de acuerdo con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es:<sup>7</sup>

“lograr el cese de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral, con el objeto de *evitar la producción de daños irreparables*, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados

---

es decir, ni una por día (0.87). En un periodo de tiempo mucho menor, la RM casi triplicó las denuncias.

5. No se omite mencionar que el Congreso de la Unión intentó legislar una definición a modo de “propaganda gubernamental” al emitir el 17 de marzo el “Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato”. Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el expediente SUP-REP-96/2022, señaló que esta interpretación no era válida.

6. Art. 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

7. Véase SUP-RAP-215/2015.



por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, hasta en tanto se emita la resolución definitiva” [énfasis añadido].

En otras palabras, las medidas cautelares son mecanismos para *frenar* las conductas indebidas *durante* un proceso. Su propósito es que no se cometan faltas que afecten de manera irreversible una elección. Al respecto, durante la RM se presentaron 159 solicitudes de medidas cautelares, que el INE resolvió a través de la Comisión de Quejas y Denuncias (CQyD) en 51 acuerdos, de los cuales en 28 se declaró la procedencia de las medidas cautelares y en 23 su improcedencia.

## CASO CIUDAD DE MÉXICO

El INE emitió cinco medidas cautelares en contra de la Jefa de Gobierno.<sup>8</sup> La primera fue dictada el 16 de febrero<sup>9</sup> con motivo del comunicado “Gobernadores y Gobernadoras de la 4ta transformación”, firmado por 18 titulares de ejecutivos locales. De manera conjunta, las y los servidores públicos hicieron difusión del documento en sus redes sociales, donde manifestaron de manera abierta su apoyo al Presidente de la República, destacaron sus cualidades y los avances de su gobierno. La Comisión de Quejas determinó que la publicación podía constituir propaganda gubernamental prohibida, al colmar los elementos subjetivo, objetivo y temporal que exige el

---

8. De las medidas cautelares procedentes, 18 fueron dirigidas a servidores y servidoras públicas, de las cuales en siete se vio involucrada la Jefa de Gobierno, es decir, en el 39 por ciento. Todas fueron confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

9. ACQyD-INE-17/2022, queja presentada por el Partido Acción Nacional.



TEPJF<sup>10</sup> y ordenó el retiro del comunicado y cualquier difusión relacionada.

Ante esta primera denuncia, el Instituto rechazó emitir una medida cautelar en su vertiente preventiva,<sup>11</sup> pues consideró que no existían elementos para pensar que las y los servidores públicos involucrados podrían repetir su conducta. Sin embargo, en el mismo acuerdo hizo un llamado general a todo el servicio público para conducirse dentro del marco constitucional y legal establecido.

Dos días después de la decisión de la autoridad administrativa, la Jefa de Gobierno volvió a incurrir en la difusión de propaganda gubernamental, así como en la indebida promoción del ejercicio de RM, cuya atribución es facultad exclusiva del INE. A través de sus redes sociales, la servidora pública hizo dos publicaciones: una sobre las mejorías en el sistema de agua potable de la ciudad y otra, un tuit con el mensaje: “Buenas noches. Les invito a participar en eso que me prohibieron hablar”.

Ambas publicaciones fueron denunciadas y el 24 de febrero siguiente, la CQyD emitió una segunda medida cautelar para ordenar el retiro de la primera publicación.<sup>12</sup> Asimismo, al

---

10. Jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

11. 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, 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, según lo establecido en la jurisprudencia 14/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

12. ACQyD-INE-23/2022, queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática. Respecto al segundo tuit, la Comisión de Quejas y Denuncias declaró improcedente el retiro del mensaje, al considerar que bajo la aparien-



tratarse de una falta reiterada, determinó la necesidad de aprobar una cautelar preventiva, para vincular a la Jefa de Gobierno a que ajustara su conducta a los principios constitucionales.

El 11 de marzo siguiente, una tercera cautelar fue necesaria.<sup>13</sup> En esta ocasión, el partido MORENA volvió a publicar el desplegado de gobernadores y gobernadoras de la llamada 4T, que ya había sido objeto de la cautelar previa. Si bien la denuncia no vincula directamente a la titular local, lo cierto es que el contenido del documento incluyó nuevamente la difusión de su nombre, firma y apoyo. El 15 de marzo, la CQyD determinó la procedencia de la cautelar para el retiro de la publicación en el perfil del partido y negó la tutela preventiva; no obstante, reiteró ahora al partido la obligación de ajustar su comportamiento a los parámetros y principios constitucionales. Para ese momento la autoridad electoral ya había llamado la atención de gobernadores y gobernadoras, del grupo parlamentario de Morena en el Senado,<sup>14</sup> de la Jefa de Gobierno en particular y del propio partido político.

La historia continuó. El 29 de marzo el INE volvió a pronunciarse en torno al comportamiento de Claudia Sheinbaum Pardo.<sup>15</sup> En esta ocasión, la denuncia incluyó el estudio de la difusión de diez publicaciones realizadas entre el 7 y el 13 de febrero, donde se observa el comportamiento reiterado y consistente de la servidora pública en resaltar logros de gobierno,

---

cia de buen derecho no existían elementos que de forma unívoca hicieran referencia al proceso de revocación de mandato. No obstante, al resolver el fondo del asunto, la Sala Regional Especializada calificó como desacato la publicación y determinó que existió una indebida promoción de la RM por parte de la Jefa de Gobierno (SRE-PSC-49/2022).

13. ACQyD-INE-42/2022, queja presentada por Movimiento Ciudadano.

14. ACQyD-INE-19/2022. La cautelar se emitió con motivo del desplegado de las y los senadores de MORENA, pero se escindió el procedimiento respecto a la Jefa de Gobierno.

15. ACQyD-INE-55/2022, queja presentada por Movimiento Ciudadano.



configurando propaganda gubernamental prohibida. Se determinó la procedencia de las medidas cautelares para el retiro de las publicaciones, así como un tercer pronunciamiento para que ajustara su conducta bajo los principios de imparcialidad y neutralidad y dejara de influir en la opinión ciudadana.<sup>16</sup>

El llamamiento fue en vano. Una semana después, el 6 de abril, a solo cuatro días de la jornada electoral y un día antes el inicio de la veda electoral, el partido político MORENA realizó una congregación en el Monumento a la Revolución en favor de la reforma energética del Presidente de la República, donde la Jefa de Gobierno pronunció un discurso abiertamente propagandístico e invitó expresamente a participar en la RM para demostrar el apoyo al Ejecutivo federal.

Los hechos fueron nuevamente denunciados y la CQyD se pronunció en menos de 48 horas para emitir un quinta cautelar preventiva<sup>17</sup> intentando salvaguardar los principios constitucionales de neutralidad, imparcialidad y promoción de la RM. Por la calidad de la servidora pública y la cercanía del proceso, el INE condenó la participación activa de la Jefa de Gobierno, así como el discurso pronunciado, señalando la promoción sesgada y la posible afectación a la libertad y preferencias ciudadanas. La autoridad ordenó una vez más el retiro

---

16. La Jefa de Gobierno realizó dos publicaciones el 7 de febrero, cuatro el 8 de febrero, dos más el 11 de febrero, una adicional el 12 de febrero y otra al día siguiente, 13 de febrero. La denuncia también incluyó el despliegado que hicieron nuevamente el conjunto de 18 gobernadores y gobernadoras para condenar la resolución del Parlamento Europeo emitida el 10 de marzo de 2022 sobre la situación de nuestro país; sin embargo, en la mirada preliminar se declaró improcedente una medida cautelar. Más tarde, al resolver el fondo del asunto, la Sala Regional Especializada también calificó como propaganda gubernamental dicho comunicado (SRE-PSC-77/2022).

17. ACQyD-INE-72/2022, emitida el 8 de abril, ante la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática.



de toda publicación relacionada con el evento y difundida a través de cualquier medio o red social.

## LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES

La jornada de la RM se llevó a cabo el 10 de abril, antecedida por el cúmulo de incidencias expuestas previamente. Todos los acuerdos de medidas cautelares del INE fueron confirmados por la Sala Superior del TEPJF.<sup>18</sup>

Respecto a las decisiones de fondo, la Sala Regional Especializada (SRE) confirmó lo que el INE vio de manera preliminar. La Jefa de Gobierno incurrió de manera sistemática y consistente en la emisión de propaganda de gobierno en periodo prohibido; violó los principios de equidad e imparcialidad en la contienda, así como las reglas para la difusión y promoción de la revocación de mandato; incurrió en la utilización indebida de recursos público y de mayor preocupación; incumplió las medidas cautelares ordenadas por el INE.<sup>19</sup>

Pese a la confirmación de las violaciones, la SRE se enfrentó con un problema, pues está imposibilitada para sancionar de manera directa a personas servidoras, ante cuyas faltas solo puede dar vista a su superior jerárquico. Así lo ordena nuestro marco jurídico.<sup>20</sup> En consecuencia, en todos los casos la Sala

---

18. Véanse sentencias SUP-REP-33/2022 y acumulados; SUP-REP-51/2022, SUP-REP-96/2022 y SUP-REP-193/2022. El ACQYD-INE-72/2022 no fue impugnado y, por tanto, quedó firme.

19. Véanse sentencias SRE-PSC-90/2022, SRE-PSC-49/2022 y SRE-PSC-77/2022.

20. Véase art. 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



Especializada dio vista al Congreso de la Ciudad de México para que sancionara a Claudia Sheinbaum,<sup>21</sup> cuya Mesa Directiva resolvió el pasado 5 de agosto la no imposición de sanciones al “no encontrar fundamento legal” que las sustente.<sup>22</sup> En otras palabras, al final del camino nos encontramos con el peor escenario posible: una falta acreditada y sin sanción. Es una situación que además de grave, amerita una profunda reflexión en torno a la efectividad de las normas electorales.

Una característica de estos procedimientos sancionadores es que el tiempo juega en contra. Con frecuencia, las sentencias de la SRE tardan meses en pronunciarse sobre de las violaciones cometidas<sup>23</sup> y, cuando lo hacen, llegan una vez celebrados los comicios, con el clamor político disminuido y los daños resultan irreparables. Además, se trata de resoluciones que pueden volver a ser impugnadas ante la Sala Superior del TEPJF y quedan nuevamente a revisión del máximo órgano. Así sucedió.

Por su parte, la Sala Superior confirmó que durante el proceso de la RM existió un grupo considerable de servidores y

---

21. No se omite mencionar que en todas las sentencias la Sala Regional Especializada ordenó la inscripción de la Jefa de Gobierno en el catálogo de personas sancionadas del propio Tribunal. No obstante, dicha inscripción no constituye por sí misma una sanción.

22. La Mesa Directiva del Congreso CDMX acordó falta de elementos para ejercer sanciones a personas servidoras, *Boletín de prensa del Congreso de la Ciudad de México*, 5 de agosto de 2022. Disponible en: Mesa Directiva del Congreso CDMX acordó falta de elementos para ejercer sanciones a personas servidoras públicas.

23. En el caso del SRE-PSC-90/2022, la sentencia fue emitida el 1 de junio de 2022; es decir, 3 meses y 16 días después de la emisión de las medidas cautelares. En el caso del SRE-PSC-49/2022, la sentencia fue emitida el 21 de abril; es decir, 1 mes y 28 días después de la emisión de las medidas cautelares. Y en el caso del SRE-PSC-77/2022, la sentencia de fondo emitida el 19 de mayo de 2022; es decir, 1 mes y 16 días después de la emisión de las medidas cautelares.



servidoras públicas que no respetaron las normas, que dejaron de actuar conforme a los principios constitucionales. Dejó en claro que el desplegado de las y los gobernadores, así como cerca de 100 tuits denunciados en los que se comunicaron logros de gobierno, constituyeron propaganda gubernamental y, en el caso de la Ciudad de México y otras entidades, incurrieron además en promoción personalizada y fallaron a su deber de neutralidad en favor del Presidente.<sup>24</sup>

Fue tal el cúmulo de violaciones que la Sala Superior ordenó en adelante analizar la posibilidad de que servidores y servidoras públicas que violenten de manera reiterada y con intención las normas constitucionales puedan ser declarados como ajenos a un modo honesto de vida y con ello, perder la posibilidad de buscar otro cargo público.<sup>25</sup>

## REFLEXIÓN FINAL

A modo de consideración última y rumbo a los comicios próximos, como será el de 2023-2024, es necesario reforzar la actuación de todas las autoridades involucradas en la resolución de los procedimientos especiales sancionadores, de tal suerte que logren frenar conductas que afecten un proceso electoral durante el desarrollo de la elección (no después y no tarde).

Existen indicios suficientes de que los intentos de vulnerar la obligada neutralidad de las y los gobernantes podrán volver a presentarse. Requerimos que las reglas del juego democrático sean respetadas, en primer lugar, por quienes han protestado hacer valer la Constitución.

---

24. Véanse SUP-REP-416/2022, SUP-REP-248/2022 y SUP-REP-362-2022. Para las referencias completas, pueden consultarse los anexos 1 y 2 del presente artículo.

25. Véase SUP-REP-362/2022.



**ANEXO 1**  
**Cuadro resumen ejecutivo**

Actuación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la resolución de los procedimientos especiales sancionadores							
Fecha	Conducta reclamada	Medidas cautelares del INE	Impugnación	TEPJF	SRE (fondo)	Sanción	Tiempo transcurrido
13 de febrero	Desplegado “Gobernadores y Gobernadoras 4t”	16 febrero ACQyD-INE-17/2022 PROCEDENTES	SÍ	Confirma SUP-REP-33/2022 y acumulados	SRE-PSC-90/2022* Confirma violaciones	Vista al superior jerárquico	Sentencia del 1 de junio de 2022 (3 meses y 16 días después de las medidas cautelares)
18 de febrero	Dos publicaciones en Twitter sobre el sistema de agua potable y el tuit: “Buenas noches. Les invito a participar en eso que me prohibieron hablar”	24 febrero ACQyD-INE-23/2022 PROCEDENTES + TUTELA PREVENTIVA	SÍ	Confirma SUP-REP-51/2022	SRE-PSC-49/2022** Confirma violaciones	Vista al superior jerárquico	Sentencia del 21 de abril de 2022 (1 mes y 28 días después de las medidas cautelares)
11 de marzo	Morena vuelve a publicar desplegado de las y los Gobernadores de la 4t	15 marzo ACQyD-INE-42/2022 PROCEDENTES	SÍ	Confirma SUP-REP-96/2022	SRE-PSC-90/2022 Confirma violaciones	Vista al superior jerárquico	Sentencia del 1 de junio de 2022 (2 meses y 12 días después de las medidas cautelares)
7, 8, 11, 12 y 13 de febrero	Publicación de 10 tuits con propaganda gubernamental	29 marzo ACQyD-INE-55/2022 PROCEDENTES	SÍ	Confirma SUP-REP-193/2022	SRE-PSC-77/2022*** Confirma violaciones	Vista al superior jerárquico	Sentencia del 19 de mayo de 2022 (1 mes y 16 días después de las medidas cautelares)
6 de abril	Pronunciamiento de discurso en el evento masivo del Monumento a la Revolución.	8 abril ACQyD-INE-72/2022 PROCEDENTES EN TUTELA PREVENTIVA	NO	NO IMPUGNADO	-	-	-

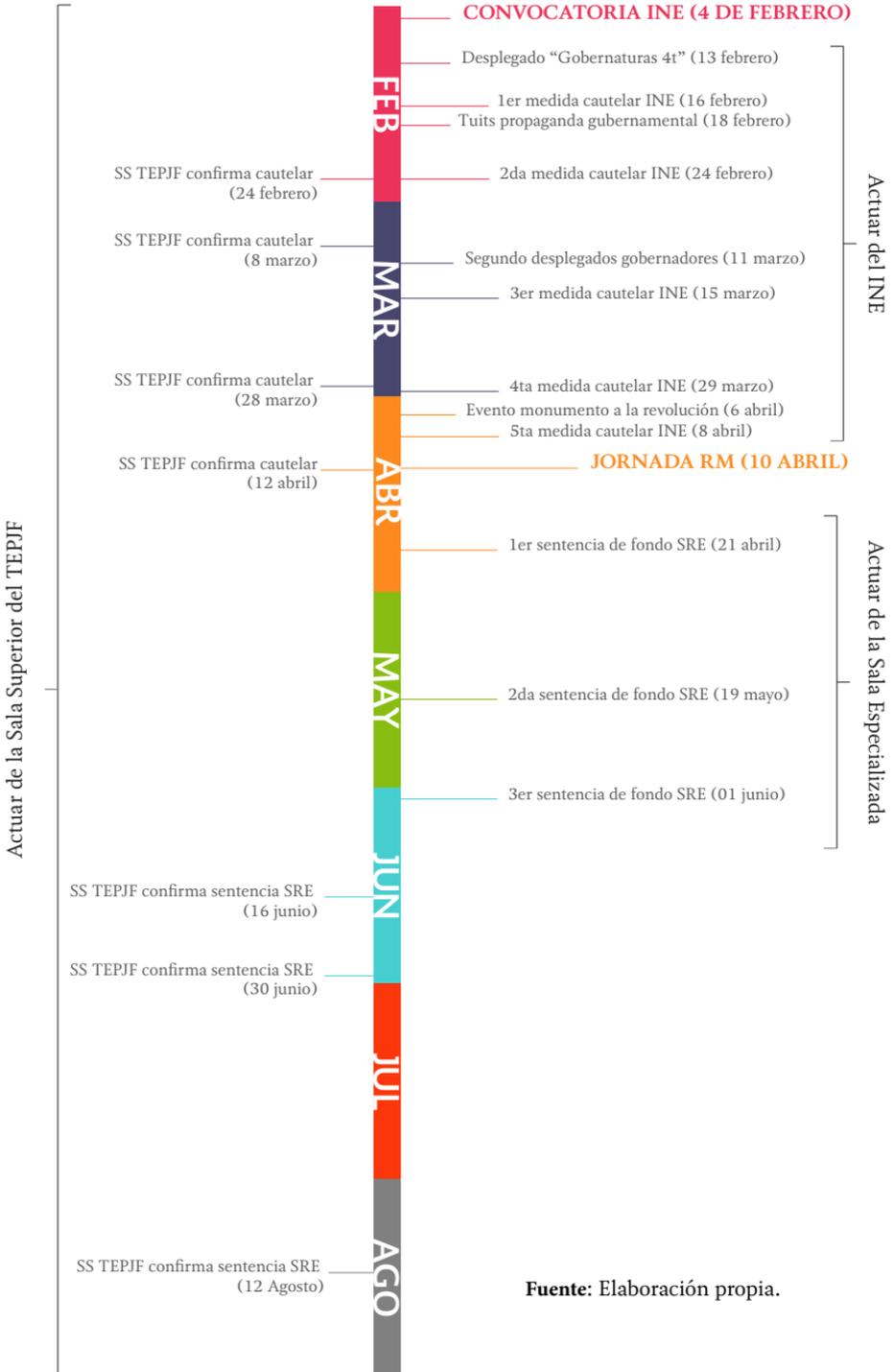
\*. Sentencia confirmada en el SUP-REP-416/2022

\*\* . Sentencia confirmada en el SUP-REP-248/2022

\*\*\*. Sentencia confirmada en el SUP-REP-362-2022.

**Fuente:** Elaboración propia.

## Línea de tiempo Revocación de Mandato (caso Ciudad de México)



Fuente: Elaboración propia.

## REFERENCIAS

**Acuerdos del Instituto Nacional Electoral.**

- ACQyD-INE-17/2022 emitido el 16 de febrero de 2022.  
 Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/127004/AC-QyD-INE-17-2022-PES-36-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ACQyD-INE-23/2022 emitido el 24 de febrero de 2022.  
 Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/128332/AC-QyD-INE-23-2022-PES-60-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ACQyD-INE-42/2022 emitido el 15 de marzo de 2022.  
 Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/130708/AC-QyD-INE-42-2022-PES-107-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ACQyD-INE-55/2022 emitido el 29 de marzo de 2022.  
 Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/131599/AC-QyD-INE-55-2022-PES-141-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ACQyD-INE-72/2022 emitido el 8 de abril de 2022. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/132964/ACQyD-INE-72-2022-PES-203-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- INE/CG202/2022. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República



electo para el periodo constitucional 2018-2014”. Aprobado el 10 de abril de 2022. Disponible en: CGex202204-10-ap-7.pdf (ine.mx)

### **Sentencias de la Sala Regional Especializada**

SRE-PSC-90/2022 dictada el 30 de junio de 2022. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2022/PSC/90/SRE\\_2022\\_PSC\\_90-1160379.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2022/PSC/90/SRE_2022_PSC_90-1160379.pdf)

SRE-PSC-49/2022 dictada el 21 abril de 2022. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2022/PSC/49/SRE\\_2022\\_PSC\\_49-1140287.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2022/PSC/49/SRE_2022_PSC_49-1140287.pdf)

SRE-PSC-77/2022 dictada el 19 de mayo de 2022. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2022/PSC/77/SRE\\_2022\\_PSC\\_77-1153753.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2022/PSC/77/SRE_2022_PSC_77-1153753.pdf)

### **Sentencias de la Sala Superior del TEPJF**

SUP-REP-33/2022 y acumulados dictada el 24 de febrero de 2022. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/33/SUP\\_2022\\_REP\\_33-1123418.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/33/SUP_2022_REP_33-1123418.pdf)

SUP-REP-51/2022 dictada el 8 de marzo de 2022. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/51/SUP\\_2022\\_REP\\_51-1127759.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/51/SUP_2022_REP_51-1127759.pdf)

SUP-REP-96/2022 dictada el 29 de marzo de 2022. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/96/SUP\\_2022\\_REP\\_96-1133826.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/96/SUP_2022_REP_96-1133826.pdf)

SUP-REP-193/2022 dictada el 12 de abril de 2022. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/193/SUP\\_2022\\_REP\\_193-1137794.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/193/SUP_2022_REP_193-1137794.pdf)

SUP-RAP-215/2015 dictada el 29 de mayo de 2015. Disponible en: <https://docs.mexico.justia.com/>



federales/sentencias/tribunal-electoral/2015-05-29/sup-rap-0215-2015.pdf

SUP-REP-416/2022 dictada 12 de agosto de 2022. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/416/SUP\\_2022\\_REP\\_416-1174496.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/416/SUP_2022_REP_416-1174496.pdf)

SUP-REP-248/2022 dictada el 30 de junio de 2022. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/248/SUP\\_2022\\_REP\\_248-1160609.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/248/SUP_2022_REP_248-1160609.pdf)

SUP-REP-362-2022 dictada el 19 de junio de 2022. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/362/SUP\\_2022\\_REP\\_362-1154315.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/362/SUP_2022_REP_362-1154315.pdf)

## Otros

Congreso de la Ciudad de México, “Mesa Directiva del Congreso CDMX acordó falta de elementos para ejercer sanciones a personas servidoras públicas, *Boletín de prensa*, 5 de agosto de 2022. Disponible en: Mesa Directiva del Congreso CDMX acordó falta de elementos para ejercer sanciones a personas servidoras públicas.



## **Semblanza**

*Ciro Murayama Rendón es licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid.*

*Es profesor titular nivel A definitivo de tiempo completo, ahora con licencia sin goce de sueldo, en la Facultad de Economía de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Es miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política e integrante de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD). Fungió como Consejero del INE hasta abril de 2023.*

*Es autor del libro La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad, México, Cal y Arena, 2019.*



# Regulación de los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito federal. Temporalidad para su resolución y la expeditéz

*Carlos Alberto Ferrer Silva*

## INTRODUCCIÓN

El pleno ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y la competencia para alcanzar el poder público requiere de reglas claras previamente establecidas, a las que deben sujetarse quienes juegan en democracia. Además, es natural que se presenten conflictos y disputas entre grupos antagónicos y entre personas con posturas políticas e ideológicas distintas.

Por ello, el Estado debe establecer mecanismos y vías institucionales para garantizar que todos los actos, procedimientos y resultados electorales se apeguen a la ley, y contar con autoridades imparciales e independientes que atiendan y resuelvan oportunamente los conflictos e impugnaciones.



En este contexto, nuestro orden jurídico prevé al procedimiento especial sancionador (PES), como un medio sumario para prevenir y corregir violaciones a la normatividad que puedan tener impacto en el proceso electoral.

Este procedimiento surgió en 2006, mediante una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que ordenó al entonces Instituto Federal Electoral la creación y puesta en marcha de un procedimiento para analizar y resolver, de manera expedita, las irregularidades surgidas y denunciadas durante el proceso electoral federal y, de esta forma, evitar que estas trascendieran en su resultado.<sup>1</sup>

Luego, este procedimiento fue recogido y regulado por el legislador, en el marco de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, destacando, como una de sus notas principales, la celeridad en su sustanciación y resolución. Posteriormente, en la última reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2014, el PES de nueva cuenta fue regulado normativamente, reiterando su naturaleza sumaria, pero ahora incorporando un nuevo modelo institucional, consistente en que su resolución recaerá en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, la reforma legal de 2020 en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, previó que las violaciones y conductas relacionadas con ese tópico debían ser conocidas y tramitadas a través del PES.

---

1. Sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-17/2006.



## LA CELERIDAD Y EXPEDITEZ COMO NOTAS DISTINTIVAS DEL PES

Como se indicó en la parte introductoria, desde su creación y hasta el día de hoy, una de las notas características y relevantes del PES es la celeridad y expeditéz en su tramitación y resolución.

Esto se explica a partir de la finalidad principal de este procedimiento; a saber: investigar y resolver las violaciones alegadas durante el proceso electoral y así evitar que estas trasciendan en su resultado.

En otros términos, dado que el proceso electoral está compuesto de etapas que van adquiriendo definitividad a su conclusión y tomando en consideración que el PES es la vía jurídica prevista para prevenir, depurar, corregir y sancionar irregularidades, infracciones y violaciones electorales que pudieran afectar o viciar el resultado de algún proceso electoral, entonces su investigación, tramitación y resolución se debe llevar a cabo en plazos breves, preferentemente antes de la conclusión de cada etapa electoral.

Mención especial merece el tema de violencia política contra las mujeres en razón de género, cuya tramitación y resolución debe realizarse, en todo tiempo, vía PES; esto es, fuera y dentro de un proceso electoral.

Así, puede darse el caso de que la violación o conducta alegada por una mujer víctima de violencia impacte en algún proceso electoral, en cuyo caso se entiende que el asunto se sustancie y resuelva rápidamente por las razones apuntadas, pero también se debe conocer y resolver, con la misma oportunidad, aquellos casos que no estén vinculados con un proceso electoral, debido a la necesidad de atender, reparar y sancionar la violencia de esta índole lo más rápido posible, a



fin de garantizar a las mujeres una vida libre de violencia en el ámbito político-electoral.

## LOS PLAZOS LEGALES PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PES

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé el modelo jurídico para la tramitación y resolución del PES, a partir de los plazos previstos en los artículos 471, párrafos 4, 6, 7 y 8; 473, párrafo 1; 474 Bis, párrafos 1,2, 5, 7, 8 y 9; 476, párrafo 2, incisos d) y e), conforme a lo siguiente:

1. El órgano del Instituto Nacional Electoral que reciba o promueva una denuncia, la remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que esta la examine junto con las pruebas aportadas.
2. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a veinticuatro horas posteriores a su recepción. En caso de desechamiento, se notificará al denunciante por el medio más expedito, dentro del plazo de doce horas.
3. En caso de que la denuncia sea admitida, se deberá emplazar a las partes para que comparezcan en una audiencia de pruebas y alegatos, la cual tendrá lugar dentro del plazo de 48 horas posteriores a la admisión.
4. En caso de que se advierta la necesidad de dictar medidas cautelares, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral propondrá a la Comisión de Quejas



- y Denuncias el acuerdo respectivo, dentro del plazo de 48 horas posteriores a la admisión de la queja.
5. Celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, se deberá remitir de inmediato el expediente a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
  6. Una vez recibido el expediente y, si este se encuentra debidamente integrado, la magistratura ponente de la citada Sala Regional deberá poner a consideración del pleno de dicho órgano jurisdiccional el proyecto de sentencia, dentro de las 48 horas siguientes, contadas a partir de que le fuera turnado el expediente.
  7. El pleno de la referida Sala Regional, resolverá el asunto en un plazo de 24 horas, contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

Con base en lo anterior, en un escenario ideal, el tiempo total que tomaría sustanciar y resolver un PES es de 144 horas, o sea, seis días.

## LA CELERIDAD Y EXPEDITEZ DEL PES, FRENTE AL PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y AL DEBIDO PROCESO, EN EL CONTEXTO DE ASUNTOS DIFÍCILES Y COMPLEJOS

La experiencia acumulada en los últimos años muestra que, casi siempre, la sustanciación y resolución del PES toma mucho más tiempo del que se prevé en la ley.



Esta discordancia de plazos o desfase temporal entre lo previsto en la ley y lo que ocurre en la realidad se explica y justifica a partir de varios aspectos y situaciones que se presentan en la práctica y que tienen que ver, esencialmente, con la materia de investigación; la identificación o paradero de las partes o de las personas responsables o involucradas en el asunto; con la necesidad de realizar mayores diligencias de investigación; con el surgimiento de nuevos elementos o datos; con el medio comisivo y con la debida notificación a las partes.

En efecto, algunos de los elementos que dificultan y dilatan la tramitación y resolución del PES y, consecuentemente, justifican su extensión en el tiempo, consisten, por ejemplo, en la identificación y certificación del material, propaganda o conducta objeto del procedimiento, puesto que en muchos casos se requiere la realización de inspecciones, diligencias e investigaciones de campo en lugares lejanos o de difícil acceso; de acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, o bien, el requerimiento a distintas autoridades o particulares, a quienes no siempre se tiene plenamente identificadas o no contestan oportunamente ni de forma completa a lo solicitado. El tiempo de sustanciación también se extiende, al momento de requerir a las autoridades hacendarias o fiscales la capacidad económica de los sujetos denunciados.

Además, con frecuencia la autoridad sustanciadora enfrenta problemas para identificar a las y los responsables de las conductas denunciadas y el domicilio en donde pueden ser notificados, lo que implica el consumo de mayor tiempo al previsto en la ley. Esta complejidad se presenta en casi todos los casos en donde el medio comisivo es internet y redes sociales, dada la naturaleza de dichos medios digitales.

De igual forma, es común que, derivado de las diligencias preliminares, surjan nuevos elementos o líneas de investigación, pruebas que recabar o personas a las que requerir o



llamar al procedimiento. Esto puede ocurrir, incluso, durante la audiencia de pruebas y alegatos (etapa inmediata anterior a la remisión del expediente al órgano jurisdiccional), lo que obliga a diferir la audiencia para recabar la información faltante, emplazar a otras personas o garantizar la debida defensa de los y las involucradas en el asunto.

Lo anterior, puede provocar un dilema en el que se enfrentan, por un parte, el cumplimiento exacto de los plazos legales y, por la otra, la exhaustividad, el debido proceso y la correcta integración del expediente, debiendo prevalecer estos últimos factores por encima del cumplimiento a rajatabla de los términos legales, siempre que las diligencias y actuaciones se justifiquen, motiven y sean estrictamente necesarias.

Tan es así, que el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, así como las jurisprudencias y criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación prevén y contemplan que las investigaciones deben ser, entre otros aspectos, conforme al principio de exhaustividad; que la determinación sobre la admisión o desechamiento de la queja se debe realizar una vez que se cuente con los elementos necesarios para ello, y que deben emplazarse a todas las personas involucradas.<sup>2</sup>

---

2. Véanse, por ejemplo, los artículos 17, párrafos 1, 2 y 4; 18, párrafo 1, y 61, párrafo 2 del referido Reglamento, así como la jurisprudencia 62/2002, de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD; la tesis XLI/2009, de rubro: QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA LOS ELEMENTOS PARA RESOLVER; y la jurisprudencia 17/2011, de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS.



Luego de remitido el expediente a la referida Sala Regional Especializada, este órgano jurisdiccional procede a su revisión, para el efecto de determinar si está debidamente integrado o no, lo que en muchos casos toma mayor tiempo del que la ley prevé, en rigor, para su resolución.

En esta virtud, la celeridad y expeditéz en la tramitación y resolución de los PES no significa sacrificar el principio de exhaustividad, ni puede menoscabar las garantías de defensa de las partes o la correcta integración del expediente, porque ello redundaría en violaciones graves del procedimiento y desvirtuaría la finalidad principal del PES, consistente en ser el medio legal para remediar, corregir y sancionar conductas antijurídicas, lo cual únicamente se logra a través de investigaciones serias y profundas que permitan al órgano jurisdiccional contar con los elementos suficientes para estar en condiciones de resolver el fondo del asunto.

## CONCLUSIONES

El PES es el mecanismo que prevé nuestro orden jurídico para la prevención, depuración y, en su caso, sanción de conductas antijurídicas que puedan afectar los procesos electorales o el ejercicio de derechos político-electorales de la ciudadanía, además de ser la vía para la atención y sanción de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Este procedimiento tiene como una de sus características principales la celeridad y la expeditéz en su sustanciación y resolución. Sin embargo, estos elementos no son los únicos que deben tomarse en cuenta ni observarse, puesto que deben seguirse y aplicarse en armonía con el principio de exhaustividad y con estricto apego a las garantías del debido proceso,



a partir de las circunstancias particulares de cada caso y de la complejidad que lo rodea, las que, la mayoría de las veces, no es menor ni aislada, lo que provoca que el trámite y resolución del PES tome más tiempo del que expresamente se establece en la norma para casos y situaciones fáciles y ordinarias.

Por tanto, para la autoridad sustanciadora, el gran desafío que presenta el PES es lograr que la investigación y el trámite —la mayor parte de las veces complejo y laborioso— se realice en el menor tiempo posible, siempre motivando y justificando sus actuaciones. Mientras que, para la autoridad resolutoria, el reto consiste en agilizar la revisión de los expedientes para que no dilate tanto tiempo el dictado de la resolución de fondo, además de que debe ser en extremo cuidadosa para que solamente se devuelvan a la autoridad instructora aquellos asuntos que requieran de alguna diligencia o investigación que resulte fundamental y necesaria para la toma de su decisión.

## REFERENCIAS

- Alarcón Sotomayor, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Pamplona, Thomson-Civitas, 2007.
- Ferrer Silva, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 37, México, TEPJF, 2018.
- Jacobo Molina, Edmundo, “El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6, julio-diciembre de 2014.
- Madrazo Lajous, Alejandro, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*, México, TEPJF, 2011.



Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm>

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.ine.mx/compendio-normativo/>

### **Jurisprudencias**

62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

7/2005. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.

17/2011. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS.

Disponibles en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



## ***Semblanza***

*Carlos Ferrer es licenciado en Derecho, por la Universidad Panamericana y cuenta con un Máster en Justicia Constitucional y Derecho Electoral, por la Universidad Castilla-La Mancha, España.*

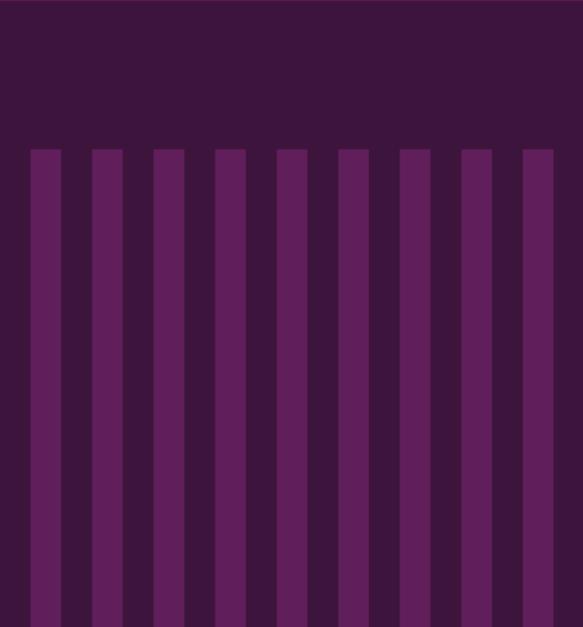
*Es maestro en Derechos Humanos y Democracia, por la FLACSO; fungió como Director de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.*







**IV. Funcionalidad del SIPES  
(Sistema de Procedimientos  
Especiales Sancionadores) y  
el SIQyD (Sistema Integral  
de Quejas y Denuncias)**





# Funcionalidad del SIPES (Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores) y el SIQyD (Sistema Integral de Quejas y Denuncias)

*Gustavo César Pale Beristain*

## NACIMIENTO, REGULACIÓN Y REFORMA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Antes de abordar el tema de los sistemas tecnológicos que actualmente sirven de enlace entre las autoridades electorales federales administrativa y jurisdiccional que instruyen y resuelven el Procedimiento Especial Sancionador (PES), es importante recordar brevemente cómo se creó, legisló originalmente y reformó el PES.

El **nacimiento** del PES está inmerso en la sentencia SUP-RAP-17/2006 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante el desarrollo del proceso electoral federal 2006, cuando la entonces coalición “Por el Bien de Todos” propuso al otrora Instituto Federal



Electoral (IFE) un punto de acuerdo por el que se solicitaba el retiro de promocionales transmitidos en radio, televisión e internet, pues, en su concepto, no cumplían lo ordenado por la ley.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) rechazó la petición, bajo el argumento de que se podrían vulnerar las formalidades esenciales del procedimiento, lo que provocó la presentación del recurso de apelación que conoció la Sala Superior.

En su resolución, la Sala Superior consideró que le asistía parcialmente la razón a la coalición recurrente y señaló, entre otras cosas, que: a) el Consejo General del IFE contaba con atribuciones para conocer y resolver lo que procediera sobre los hechos planteados; b) la vía para ello no era el procedimiento administrativo sancionador electoral;<sup>1</sup> y, c) la determinación del IFE debía ser resultado de un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo, en que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento, que permitiera prevenir la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado.

Esta determinación, con las reglas específicas establecidas en el cuerpo de la Sentencia del SUP-RAP-17/2006<sup>2</sup> representan el génesis del PES, determinación judicial que sirvió de base al legislador para que en la reforma constitucional y legal de 2007-2008 fuera **regulado** como un procedimiento sumario, a cargo totalmente del IFE, para atender irregularidades electorales, con la posibilidad de que las resoluciones emitidas fueran revisadas por la autoridad jurisdiccional.

---

1. Regulado en el artículo 270 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Se sugiere la lectura de la sentencia para conocer los pormenores de lo instruido al Consejo General del Instituto Federal Electoral: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006>.



La aplicación del PES durante los siguientes años dio pauta para adquirir diversas experiencias que sirvieron de base al Poder Legislativo federal para que en la **reforma** de 2014 se creara un diseño procedimental híbrido de instrucción y resolución del PES, en el cual participan el Instituto Nacional Electoral<sup>3</sup> y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).<sup>4</sup>

Es decir, a partir de 2014 el modelo de distribución competencial otorga al INE la investigación e instrucción del PES y traslada al Tribunal la emisión de la sentencia.

## EL NUEVO RETO PARA EL INE Y EL TEPJF

La mencionada reforma electoral de 2014 dio lugar al nacimiento de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) y de la Sala Regional Especializada del TEPJF, al mismo tiempo que concedió atribuciones a las 300 juntas distritales y 32 juntas locales del INE, para que, en su conjunto instruyeran y resolvieran el PES.

Igualmente, la reforma conservó la característica sumaria y expedita del PES, y estableció plazos muy breves, por ejemplo: a) la UTCE<sup>5</sup> admitirá o desechará la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción; b) la UTCE emplazará a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos dentro de las 48 horas posteriores a la admisión;<sup>6</sup> c) celebrada la audiencia, la UTCE de inmediato turnará el expediente

3. A través de su UTCE, las 300 juntas distritales y las 32 juntas locales.

4. Por medio de la Sala Regional Especializada y la Sala Superior.

5. Las mismas reglas de la UTCE de este párrafo aplican para las juntas distritales y locales del INE.

6. Y dentro de este mismo plazo la propuesta de adopción de medidas cautelares.



completo a la Sala Especializada; d) turnado el expediente y una vez que esté debidamente integrado, dentro de las 48 horas siguientes, la magistratura ponente pondrá a consideración del Pleno el proyecto; el Pleno resolverá el asunto dentro de las 24 horas posteriores a la distribución del proyecto.

Los plazos legales implicaron todo un reto para las autoridades mencionadas, pues la nueva naturaleza híbrida para sustanciar y resolver los PES exigía un esquema de comunicación constante y permanente entre el INE y el TEPJF.

Bajo este panorama, el INE y el TEPJF dirigieron esfuerzos encaminados a la creación de canales de comunicación que permitieran atender las nuevas disposiciones que exigían la sustanciación y resolución expedita de los PES. El resultado de ello fue la firma de un convenio de apoyo y colaboración que les permitiera al INE y a la Sala Especializada del TEPJF compartir información en tiempo real respecto de la sustanciación y resolución de los PES, todo ello, aprovechando las bondades de las tecnologías de la información y con la idea de cumplir con los plazos breves<sup>7</sup> establecidos en la nueva normativa del PES.

De esta forma se crea un sistema de comunicación digital institucional entre el INE (SIQyD)<sup>8</sup> y la Sala Especializada del TEPJF (SIPES),<sup>9</sup> cuya función esencial es generar un canal de intercambio de información entre las autoridades sustanciadoras del PES y la autoridad encargada de resolver que, hasta la fecha sirve como medio de comunicación para que las actuaciones que se practican en cada uno de los PES que se encuentran en instrucción, por cualquiera de las 333 autoridades

---

7. Se invita consultar la opinión del Mtro. Carlos Ferrer, sobre plazos legales y reales en el PES: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/CJDE%2037\\_%20Ferrer%20Silva\\_0.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/CJDE%2037_%20Ferrer%20Silva_0.pdf)

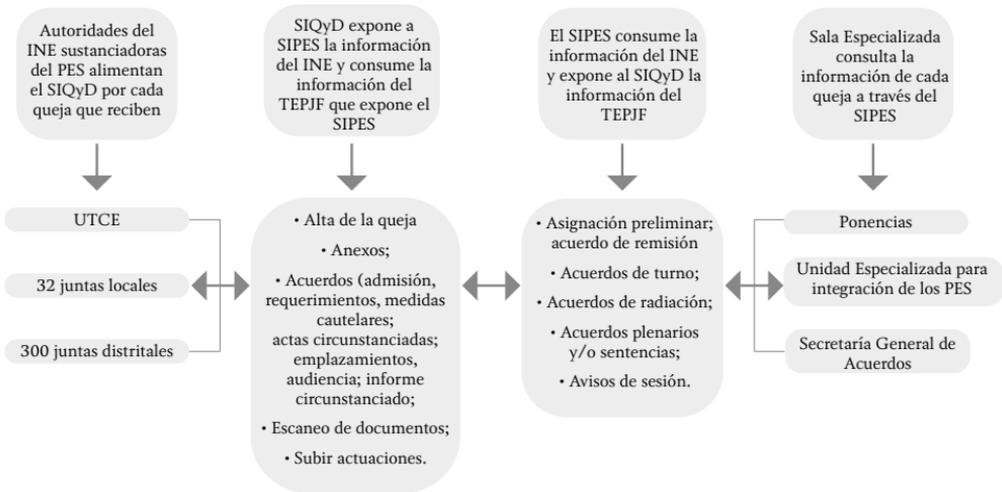
8. Sistema Integral de Quejas y Denuncias.

9. Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores.



sustanciadoras del PES en el país,<sup>10</sup> puedan ser consultadas por las áreas que integran la Sala Especializada, de tal suerte que la autoridad resolutora pueda conocer en tiempo real el estatus en el que se encuentra cada una de las quejas que está siendo instruida, y así avanzar en la propuesta de resolución que se presentará al Pleno una vez que el expediente se reciba en la Sala.<sup>11</sup>

### Diagrama de alimentación, comunicación y consulta entre SIPES y SIQyD



10. La UTCE, las 300 juntas distritales y las 32 juntas locales, todas del INE.

11. Igualmente, sirve de apoyo para advertir posibles áreas de oportunidad en la instrucción y sugerir, de ser el caso, la práctica de alguna actuación, el desahogo de alguna diligencia, etcétera.

## FUNCIONALIDAD DEL SIPES Y SIQyD

Ocho años después de la reforma federal que dio pauta al modelo actual de sustanciación y resolución del PES, se podría reflexionar sobre varios temas vinculados con el mismo, tales como: distribución de competencias, medidas cautelares, plazos, sustanciación, sistemas, requerimientos, entre otros.

En este apartado, me limitaré a comentar la funcionalidad de los sistemas que permiten el intercambio de información entre las autoridades administrativa y jurisdiccional que sustancian y resuelven el PES.

Desde mi óptica, los esfuerzos realizados por el INE y el TEPJF para crear canales de comunicación digital que permitan conocer con la debida oportunidad los aspectos vinculados con la sustanciación y resolución del PES, merecen un reconocimiento, pues ambos sistemas han funcionado razonablemente, por lo que, en principio, podría decirse que estamos en presencia de un caso de éxito. Ahora bien, desde mi perspectiva, todos los sistemas informáticos son perfectibles a través de la denominada experiencia de las y los usuarios y, actualmente, estimo que ha transcurrido una etapa importante que permite contar con elementos para realizar modificaciones a los sistemas y mejorar la capacitación del personal que alimenta los mismos, a fin de contar con mayor y mejor información.

Sobre el tema, conviene hacer notar que tanto la UTCE como la Sala Especializada continuamente realizan esfuerzos para alimentar correctamente el SIPES y el SIQyD; sin embargo, nos enfrentamos a diversas vicisitudes que, a propósito del presente documento, vale la pena traer a cuenta:

1. **Personal que alimenta los sistemas.** Como se ha recalcado, el acceso al sistema se realiza en sedes administrativa y jurisdiccional, de tal suerte que se



tiene acceso en oficinas centrales del INE, en la Sala Especializada, en 32 juntas locales y en 300 juntas distritales, lo que implica un número importante de personas usuarias interactuando con los sistemas. Esta situación, eventualmente representa un área de oportunidad para la carga uniforme de documentación e información. Sobre el tema, se da cuenta de los diversos esfuerzos de ambas instituciones por mantener permanentemente capacitado al personal.

2. **Comunicación entre sistemas.** Desde la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior se advierte, en general, una comunicación correcta entre SIPES y SIQyD; no obstante, cuando eventualmente se han presentado fallas de interconexión, las áreas de tecnologías de información de ambas instituciones resuelven con prontitud las eventualidades.
3. **Calidad de la información.** La información que es cargada en el sistema ha servido de base para el seguimiento y resolución de las quejas, prueba de ello es el número de expedientes que a partir de la reforma de 2014 han sido resueltos por la Sala Especializada,<sup>12</sup> gracias al trabajo conjunto que realiza con la UTCE y los órganos desconcentrados distritales y locales del INE.

---

12. De octubre de 2014 al 22 de octubre de 2022, respecto del número de quejas instruidas por el INE, la Sala Especializada ha conocido alrededor de 2985 expedientes de PES (1333 centrales, 987 distritales, 246 locales y 419 juicios electorales), precisándose, para efectos estadísticos, que en algunos expedientes pueden existir más de una queja acumulada. Además, se hace notar que el SIPES ha recibido, en el mismo periodo, alrededor de 4288 quejas, respecto de las cuales, algunas no han sido objeto de resolución por declaraciones de incompetencias o desechamientos de la propia autoridad administrativa electoral.



Sin embargo, temas como la pandemia han dado cuenta de la necesidad de aprovechar las bondades de las tecnologías de la información para dar continuidad a las labores ordinarias de los diversos centros laborales.

Igualmente, ha quedado demostrado que la utilización de sistemas informáticos, a la larga, representa un ahorro significativo de recursos tales como papel, impresoras, tintas, gasolina, recursos humanos y servicios de paquetería y mensajería para la remisión de expedientes, entre otros.

Bajo esta lógica, advierto la posibilidad de caminar hacia la creación de un verdadero expediente electrónico considerando inicialmente los siguientes parámetros: a) posibilidad de presentar quejas y denuncias a través del propio sistema;<sup>13</sup> b) que todas las actuaciones de la autoridad instructora se realicen dentro del propio sistema y se firmen electrónicamente; c) utilización de la FIREL<sup>14</sup> para que las personas puedan presentar quejas, acudir a audiencias por sí mismas o en representación; d) de presentarse pruebas en físico, que la autoridad instructora las escanee y describa la calidad de su presentación en el informe circunstanciado, para su valoración jurisdiccional;<sup>15</sup> e) generación del expediente electrónico único en sustitución del expediente físico; e) que todas las actuaciones de la Sala Especializada sean electrónicas a fin de que el tramo de resolución que le corresponde se integre al expediente electrónico generado por la autoridad instructora del PES.

---

13. Dejando siempre la posibilidad de hacerlo físico para quienes así lo determinen (en este caso, se propondría el escaneo de la queja para su continuación por la vía electrónica).

14. Firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación.

15. En estos casos, excepcionalmente podría remitirse en físico para valoración probatoria de las penencias.



Sobre el particular, conviene resaltar que muchos de los anteriores esquemas ya han sido adoptados y solamente falta formalizarlos para contar verdaderamente con un expediente electrónico que sustituya el papel y el traslado de expedientes, permita el ahorro de recursos materiales y humanos y, sobre todo, facilite a las y los interesados la presentación de quejas y, en consecuencia, el acceso a la justicia.

En conclusión, la utilización del SIPES y SIQyD por parte de la Sala Especializada, la UTCE y órganos distritales y locales del INE, da cuenta, por sí misma, de su funcionabilidad y sus áreas de oportunidad, al mismo tiempo que la experiencia de su utilización permite pensar en trasladar este procedimiento a un ambiente totalmente digital, en beneficio de las personas usuarias y las autoridades involucradas en la sustanciación y resolución de los PES.

Finalmente, sirva el presente trabajo para reconocer el esfuerzo que diariamente realiza el personal de la UTCE y de los órganos desconcentrados del INE en la instrucción del PES, así como de las personas servidoras de la Sala Especializada del TEPJF (ponencias, administrativo, ejecutivo y de la Secretaría General de Acuerdos).

## REFERENCIAS

Ferrer, Silva Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, 1ª. ed., Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 37, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, 58 páginas.

SUP-RAP-17/2006. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de 5 de



abril de 2006. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006>

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COPIFE). Disponible en: <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5506>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4>

Estadística de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/especializada/estadistica/Estadistica.pdf>



## **Semblanza**

*Gustavo César Pale Beristain es egresado de la Escuela Libre de Derecho de Puebla; especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del propio Tribunal.*

*Desde 1998 ha laborado en distintos organismos electorales, dentro de los que destacan la entonces Comisión Estatal Electoral de Puebla; el entonces Tribunal Electoral del Estado de Veracruz; el Instituto Electoral de Puebla y las Salas Regionales Xalapa y Guadalajara, del TEPJF.*

*En la Sala Superior del citado Tribunal se ha desempeñado como Secretario de Ponencia, Secretario Auxiliar, Secretario de Estudio y Cuenta, Jefe de Unidad y Director General de Estadística e Información Jurisdiccional.*

*Fue Subprocurador General de Asuntos Foráneos de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y actualmente colabora en la Sala Regional Especializada del TEPJF, como Secretario de Acuerdos Regional.*





## **Funcionalidad del SIPES (Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores) y el SIQyD (Sistema Integral de Quejas y Denuncias)**

*Cintia Campos Garmendia*

*La reforma electoral de 2014 transformó el procedimiento especial sancionador en un recurso híbrido, donde interviene una autoridad de carácter administrativo en la sustanciación de los expedientes y otra de carácter jurisdiccional en su resolución. Esta reingeniería obligó a ambas autoridades a buscar mecanismos de coordinación ágiles que permitieran conservar los principios fundamentales de inmediatez, celeridad y exhaustividad, que caracterizan a este procedimiento, utilizando la tecnología para lograr este objetivo.*



El Procedimiento Especial Sancionador (PES) surge a través de la jurisdicción,<sup>1</sup> durante el Proceso Electoral Federal de 2006, con la finalidad de crear un mecanismo de control administrativo expedito, que reaccionara de manera inmediata ante actos realizados a través de la radio y la televisión y que pudieran impactar de manera directa la equidad en las contiendas electorales. Posteriormente, con la reforma electoral de 2007, el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció las bases normativas del PES.

Así, se reforzó la importancia del derecho administrativo sancionador como disuasor de conductas ilícitas que pudieran poner en riesgo los principios rectores de los procesos electorales, creando un procedimiento idóneo, donde lo relevante no es imponer una sanción a las conductas antijurídicas, sino salvaguardar la equidad en las contiendas y la regularidad de los procesos. Lo anterior, a través del ordenamiento de medidas cautelares, así como su rápida resolución del fondo del asunto con sanciones, no solo a modo de castigo, sino de carácter inhibitorio de conductas ilícitas, convirtiéndolo en un procedimiento de protección a los derechos, cuya finalidad es la de restaurar el orden y garantizar el adecuado desarrollo de los comicios.

En 2014 el PES fue objeto de una reingeniería normativa en donde se transforma este recurso administrativo en un híbrido en el que la autoridad administrativa investiga las infracciones denunciadas y tiene facultades para el dictado de medidas cautelares, y es un órgano jurisdiccional el que resuelve y, en su caso, sanciona dichas conductas, ampliando, además, el catálogo de conductas que deben ser tramitadas a través de este procedimiento, como lo son la propaganda

---

1. Véanse sentencias SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



gubernamental, promoción personalizada de personas servidoras públicas, violaciones en materia de propaganda política-electoral y actos anticipados de precampaña y campaña.

En efecto, un cambio sustancial en el procedimiento especial sancionador fue extraer del ámbito administrativo la resolución y, por tanto, la imposición de sanciones, facultando para ello a un órgano jurisdiccional especializado, de tal suerte que dos autoridades de naturaleza distinta conocen del mismo procedimiento, pero en fases diferentes.

Es importante resaltar que, dentro de esta reingeniería normativa del PES, se conservaron sus principios fundamentales de inmediatez, celeridad y exhaustividad, de tal suerte que los plazos legales para la sustanciación, pero sobre todo, para la resolución de los expedientes (48 horas para presentar el proyecto de sentencia, a partir del turno a la magistratura ponente y 24 horas para resolver por el Pleno del órgano jurisdiccional competente, a partir de la distribución del proyecto), representan un reto y requieren de una comunicación fluida entre la autoridad sustanciadora y la resolutora del procedimiento.

En efecto, el mayor reto del nuevo procedimiento es tramitado y resuelto por dos autoridades distintas, empezando por su naturaleza —una administrativa y otra jurisdiccional—, que deben coordinarse para que la autoridad sustanciadora allegue todos los elementos necesarios que requiere la autoridad resolutora para resolver el fondo del asunto, evitando dilaciones en perjuicio del interés público, respetando siempre el ámbito competencial y la autonomía de cada una de ellas.

Esto, pues si bien existe un mecanismo procesal de devolución<sup>2</sup> de expedientes por parte de la autoridad jurisdiccional

---

2. Artículo 476, LGIPE. 1. La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral recibirá del Instituto el expediente original formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado respectivo. 2. Recibido el expediente



para la realización de mayores diligencias de investigación; lo cierto es que la magistratura ponente del asunto no debe perder de vista la definitividad de las etapas en los procesos electorales y, por tanto, actuar de manera congruente con los principios de idoneidad, eficacia, expeditéz y exhaustividad que caracterizan al PES; es decir, ponderar los principios dis-positivos y de inmediatez que rige el PES.<sup>3</sup>

Al respecto, el Instituto Nacional Electoral (INE) con-taba con un sistema de control informático sobre registro, asignación, sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores, tanto especiales como ordinarios, donde se albergaba una copia digital de los expedientes tramitada por la institución, misma que estaba prevista únicamente como herramienta de trabajo interno. No obstante, derivado de la

---

en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el Presidente de di-cha Sala lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quien deberá: a) radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos en esta Ley; b) Cuando advierta omisio-nes o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, realizar u ordenar al Ins-tituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita; c) De persistir 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 procedi-miento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales; d) Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Ponente, dentro de las cuarenta y ocho 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 procedimiento sancionador, y el Pleno de esta Sala, en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

3. Ver SUP-REP-10/2014.



reforma electoral de 2014 y de la reingeniería del PES, este sistema se convirtió en parte fundamental de la relación jurídica entre la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el INE.

Así, para atender el rediseño del trámite y resolución del PES, el TEPJF y el INE firmaron un convenio de colaboración interinstitucional, a efecto de desarrollar sistemas tecnológicos de intercomunicación, que permitieron el intercambio de información relacionada con los PES, para la formación de expedientes electrónicos y la emisión de avisos sobre las actuaciones realizadas tanto en la instrucción del procedimiento, como en la resolución del mismo.

Lo anterior, tomando en consideración que, se insiste, existe una obligación por parte de ambas autoridades de observar los principios de inmediatez, prontitud y exhaustividad en la instrucción y resolución de los PES y, debido a que los plazos establecidos para su tramitación son muy breves, tenía que buscarse un mecanismo eficiente que coadyuvara a la coordinación, casi en tiempo real, del desarrollo de los mismos, desde la presentación de la queja, hasta su resolución y las eventuales impugnaciones.

En este sentido, el TEPJF emitió el Acuerdo General 4/2014<sup>4</sup> por el que reglamenta el proceso de comunicación interinstitucional para el trámite y resolución de los PES, a través del Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores del TEPJF (SIPES) que se intercomunica con el Sistema Integral de Quejas y Denuncias del INE (SIQyD). A través de estas plataformas tecnológicas intercomunicadas entre sí, se notifica de manera casi inmediata la recepción y trámite de todas las quejas que se sustancian a través del PES, formando

---

4. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo\\_acta/archivo/Acuerdo\\_General\\_4\\_2014.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/Acuerdo_General_4_2014.pdf)



una copia digital de cada expediente integrado por los órganos del INE encargados de la instrucción de PES, en términos de los artículos 470 y 474 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Este esquema de coordinación interinstitucional busca que ambas autoridades trabajen en paralelo, respetando la autonomía de cada una de ellas, de tal suerte que, una vez cerrada la instrucción del procedimiento, la autoridad resolutora ya tenga conocimiento del contenido del expediente, previo a que el mismo sea remitido de manera formal, facilitando la elaboración del proyecto de resolución en los plazos legales antes referidos.

No obstante, en la práctica, la generación de expedientes electrónicos no fue suficiente para evitar devoluciones de los expedientes para mayores diligencias y, por tanto, dilatar la resolución de las quejas presentadas. Lo anterior, pues si bien la autoridad resolutora podía dar seguimiento a la investigación realizada por la autoridad instructora, ello no aseguraba que el expediente contuviera toda la información requerida para su correcta resolución.

En este sentido, a la par del uso de los sistemas para compartir información entre ambas autoridades, se consideró necesario estrechar la comunicación y el trabajo en equipo entre el funcionariado de ambas instituciones, compartiendo puntos de vista sobre la dirección de las investigaciones y la obtención de los elementos pertinentes para determinar la existencia o inexistencia de las infracciones denunciadas.

Este sistema dual implementado para la tramitación del PES, si bien es perfectible, ha logrado garantizar de forma más amplia el respeto a los derechos humanos a través de la jurisdicción; lo anterior, al señalar obligaciones de los partidos políticos en sus políticas de comunicación, como lo es la protección a los derechos de las personas con alguna discapacidad



auditiva, el interés superior de la niñez o el uso de lenguaje incluyente y libre de estereotipos de género.<sup>5</sup>

Sin duda, para su éxito se requiere de la creación de redes de trabajo interinstitucionales muy estrechas, con líneas de comunicación abiertas entre ambas autoridades, sin sobrepasar los límites de la autonomía de cada una de ellas y el respeto a sus facultades dentro de la tramitación del PES, aunado al uso de herramientas tecnológicas que garanticen la protección de la información contenida en los expedientes.

## REFERENCIAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los Procedimientos Especiales Sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones.  
Sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006, SUP-RAP-34/2006 y SUP-REP-10/2014.  
Sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: SRE-PSC-121/2015, SRE-PSC-163/2015 y SRE-PSC-27/2016.

---

5. Véanse sentencias SRE-PSC-121/2015, SRE-PSC-163/2015 y SRE-PSC-27/2016, entre otras.



## **Semblanza**

*Cintia Campos Garmendia es licenciada en Derecho y Maestra en Derecho Procesal Constitucional; se ha desempeñado en diversos cargos en el sector público entre los que destacan: Directora de Análisis de Información del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Asesora y Supervisora de Áreas Técnicas de la Secretaría General de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Directora General Adjunta de Análisis de Información de la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública.*

*Actualmente se desempeña como Directora de Procedimientos Especiales Sancionadores de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral y forma parte del servicio profesional electoral nacional. Es autora de distintos artículos de investigación relacionados con libertad de expresión en el discurso político y sus límites.*



# Funcionalidad del SIQyD (Sistema Integral de Quejas y Denuncias)<sup>1</sup>

*Ezequiel Bonilla Fuentes*

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, representó una transformación sustancial del sistema electoral mexicano, pues modificó las atribuciones, naturaleza y alcances de la autoridad electoral federal y estableció nuevas formas de interacción y espacios de coordinación entre esta y el resto de las instancias involucradas.

Uno de los cambios más sustantivos que se plantearon con la reforma político electoral, fue la manera en la cual se atienden (sustancian y resuelven) las quejas y denuncias que se presentan ante el Instituto Nacional Electoral (INE). El nuevo diseño dejó la investigación al INE y la resolución al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El apartado D de la Base III del artículo 41 constitucional, dispone que el INE, mediante procedimientos expeditos, investigará las infracciones e integrará un expediente para

---

1. Agradezco el apoyo del Lic. Federico Franco Puga para la realización del presente documento.



someterlo al conocimiento del TEPJF. Por tanto, se estableció puntualmente la naturaleza, propósitos y oportunidad con la que deben atenderse los procedimientos especiales sancionadores, así como la comunicación permanente que se debe tener con el órgano jurisdiccional federal electoral.

En este sentido, la ley establece claramente que la integración del expediente concluye con la emisión del acuerdo del cierre de instrucción y que debe ser el TEPJF quien se encargue de emitir la resolución correspondiente, señalando los plazos para la aprobación de la misma.

Como se advierte, la reforma estableció la pauta para buscar mecanismos de comunicación y coordinación entre estas autoridades (INE-TEPJF) con el propósito de efficientar la atención y resolución de los procedimientos especiales sancionadores a fin de favorecer la prontitud con la que deben resolverse los conflictos en materia electoral y evitar múltiples devoluciones de los expedientes, a consideración del TEPJF, que se formen con motivos de las quejas que se presentan ante el INE.

En ese sentido, el 26 de marzo de 2014 se emitió el Acuerdo General de la Sala Superior del TEPJF (2/2014), mismo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril del mismo año, y por el que se establecieron reglas para el mejor despacho de asuntos recibidos en las Salas Regionales que se remitan a la Sala Superior y de la tramitación electrónica de los auxilios de notificación entre Salas del propio Tribunal Electoral. Uno de los propósitos de este Acuerdo fue el de fortalecer la labor jurisdiccional, implementando un procedimiento eficaz para el envío de las determinaciones procesales a notificarse en auxilio de otra Sala y, en su caso, la documentación que debe anexarse, a través de los insumos electrónicos con que cuenta esta Institución.

Bajo la misma inercia que implicó la transformación de las instituciones derivado de la reforma electoral, en 2014 se



crea la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, como el área encargada de dar trámite y sustanciar las quejas presentadas ante dicho Instituto, y la cual además se convertiría en el vínculo directo con la Sala Regional Especializada (SRE), órgano jurisdiccional encargado de resolver los procedimientos especiales sancionadores tramitados ante el INE.

Como parte de esta coordinación entre la UTCE y la SRE, se crea un sistema informático cuyo objeto es contener una copia fiel y exacta de cada expediente registrado en la Unidad Técnica, mediante archivos digitales consistentes en archivos word y PDF. El Sistema Integral de Quejas y Denuncias (SIQyD) se implementa como una herramienta informática compleja en su funcionamiento y cargado, pero que busca tener como resultado la existencia digitalizada de expedientes que inclusive tienen un manejo físico complicado.

Esto es, el propósito del SIQyD fue el de asegurar que los recursos humanos y tecnológicos se comprometieran en la administración y gestión de la información, salvaguardando y garantizando los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales, por lo que su regulación y funcionamiento estarían amparados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados y Convenios Internacionales, así como la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás instrumentos normativos electorales y en materia de transparencia y protección de datos personales aplicables.<sup>2</sup>

---

2. Ruta de Funcionamiento del Sistema Integral de Quejas y Denuncias.



Por ese motivo, el funcionamiento del Sistema resulta de observancia obligatoria para todo el personal que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la UTCE u homólogo en las Juntas Locales y Distritales del INE.

Así, la forma en la cual se regula el funcionamiento del Sistema, se encuentra establecido bajo los criterios generales para el registro, operación, seguimiento, validación y consulta de las quejas tramitadas, sustanciadas y resueltas por el INE, buscando en todo momento garantizar la protección de los datos personales en posesión de esta autoridad, así como el derecho a la información de la ciudadanía en general.

Dicho de otra forma, el SIQyD consiste en un “espejo” del expediente físico y, como tal, debe reflejar en tiempo real las actualizaciones que este tenga. Es decir, conforme se reciben constancias, o se actúa dentro del expediente, las abogadas y abogados a cargo de su trámite y sustanciación deben cargar a la plataforma las constancias digitalizadas, a fin de que personal de la SRE pueda conocer las constancias del expediente al mismo tiempo, con el propósito de que la resolución correspondiente se emita de manera expedita.

Cabe resaltar que una de las mayores virtudes del sistema, es que existe una versión pública del mismo, en la que la ciudadanía en general, incluidas las partes de los múltiples procedimientos, pueden consultarla. Lo anterior, considerando que aquellas constancias que contengan información sensible y confidencial, no están disponibles para consulta.

Durante estos años en los que se ha implementado el SIQyD, se advierte un avance positivo en muchos aspectos, siendo alguno de ellos los vinculados con los principios de transparencia y máxima publicidad por los que se rigen las autoridades electorales. Sin embargo, existen algunos puntos que son necesarios replantear para su funcionamiento óptimo.



En primer lugar, las cargas de trabajo de la materia electoral en general hacen una tarea titánica el trámite y sustanciación de un expediente físico, por lo que la alimentación del sistema resulta en una doble carga para quienes están al frente de los expedientes. En la práctica, estamos hablando de asuntos que han llegado a tener más de diez tomos, más anexos, lo que resulta en una vasta cantidad de papel que se debe digitalizar, además, se deben considerar los anexos en USB, CDs, DVDs, etcétera.

Una propuesta, aun en un periodo de austeridad abrumadora, sería contar con personal exclusivamente dedicado a la alimentación del sistema, que esté en constante coordinación con las abogadas y abogados a cargo del trámite y sustanciación de los expedientes.

Desde la generación, validación y firma de una actuación en un expediente, se involucran múltiples recursos humanos e informáticos que no en todos los casos funcionan de manera perfecta. Para ejemplificarlo, tomemos en cuenta que los servicios de luz e internet, al menos, pueden tener fallas y con esto, el envío de documentación puede obstaculizarse. Ahora, considerando esto para la alimentación del SIQyD, para la cual se necesitan digitalizar miles de constancias, cuyo peso no siempre puede ser cargado de manera óptima y en el primer intento en el sistema, ello, toda vez que inclusive los programas diseñados para escaneo y lectura de documentos fallan cuando el volumen de trabajo es excesivo.

Pese a lo anterior, dentro de los beneficios del sistema está que el expediente puede ser consultado por las ponencias encargadas de la futura resolución de los procedimientos especiales sancionadores en la SRE. La comunicación interinstitucional óptima y el reflejo de las actuaciones en tiempo real son fundamentales para que la Sala no espere a que el expediente le sea remitido en físico, para comunicar su óptica a



la UTCE, e incluso comenzar a proyectar las sentencias con antelación a la formal remisión de las constancias de cada uno de los procedimientos.

## A MANERA DE CONCLUSIONES

- Derivado de la pandemia por COVID-19, el SIQyD ha sido una herramienta importantísima para la consulta y seguimiento de las quejas que se tramitan ante la UTCE.
- No obstante, no en todos los casos el sistema logra ser consultado sin obstáculos, e incluso, el personal encargado de alimentarlo tiene problemas de acceso derivado de la seguridad que tiene para acceder al mismo.
- Derivado de la reforma electoral en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y a fin de cumplir con las nuevas disposiciones aplicables, deberá agregarse una nueva derivación a la nomenclatura de este procedimiento especial sancionador, para que sean distinguidos este tipo de asuntos.
- Por último, debe realizarse una revisión general de todas las reglas de trabajo, pues se considera necesario realizar modificaciones en cuanto al tema de carga de documentos al sistema, exposición de documentos a la SRE, carga de anexos, capacidad para los archivos a cargar, entre otros.



## **Semblanza**

*Ezequiel Bonilla Fuentes es licenciado en Derecho y cuenta con una maestría en Derecho Familiar.*

*Se ha desempeñado como Asesor adscrito a la Coordinación de Asesores de la Presidencia del entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal; como Director de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica y Apoderado Legal de la misma institución.*

*Ha sido Asesor de Consejera Electoral del entonces Instituto Federal Electoral y Asesor del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Actualmente es Director de Procedimientos de Remoción de Consejeros de los OPL y Violencia Política contra las Mujeres, adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.*

*Ha colaborado en diversos artículos vinculados con la materia electoral, y participado en diversos foros y cursos de distintas instituciones, organizaciones de la sociedad civil y organismos electorales.*





# La implementación del expediente electrónico en los procedimientos sancionadores

*Bernardo Núñez Yedra*

Actualmente y ante la necesidad de poder optimizar los procedimientos que se realizan, las autoridades electorales han buscado la manera de implementar diversas herramientas tecnológicas<sup>1</sup> y con ello lograr mejores resultados; en este ensayo se plantearán algunas reflexiones en torno al uso de herramientas tecnológicas y la tramitación de los procedimientos sancionadores.

A la par de la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana locales, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) tiene la atribución de conocer y tramitar las quejas relacionadas con los procedimientos administrativos sancionadores, de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral local y al Reglamento para el Trámite y Sustanciación de Quejas y Procedimientos de Investigación del IECM.

---

1. Véase María del Carmen Alanís, *Tecnologías y Justicia Electoral para la Democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2012. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3191/21.pdf>



Estos procedimientos podrán ser ordinarios o especiales; los primeros se actualizan por faltas cometidas dentro o fuera del proceso electoral; se rigen por el principio dispositivo, y su sustanciación no debe ser superior a 45 días, que podrán ampliarse por causa justificada por un periodo adicional; la sustanciación y resolución las lleva a cabo el IECM. Por su parte, los procedimientos especiales solo procederán por conductas realizadas dentro del proceso electoral,<sup>2</sup> su investigación se realiza por 30 días, prorrogables por una sola vez; la tramitación corresponde al IECM y la resolución al Tribunal Electoral de la Ciudad de México (Tribunal Electoral).

En los asuntos que son competencia del Instituto, participan diversas instancias. Una vez que se sustancia el procedimiento, el Consejo General conoce y aprueba los proyectos de resolución de los procedimientos ordinarios, previo conocimiento de la Comisión de Quejas;<sup>3</sup> cabe señalar que la

---

2. Las conductas sancionables mediante los procesos especiales son las siguientes:

- I. Propaganda política o electoral de partidos políticos, personas aspirantes a una candidatura, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos sin partido que calumnie a las personas.
- II. La confección, colocación o el contenido de propaganda político-electoral.
- III. Actos anticipados de precampaña.
- IV. Actos anticipados de campaña.
- V. Por violaciones a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, que afecten al proceso electoral.
- VI. Por violencia política.
- VII. Por violencia política de género.
- VIII. Por violencia política contra las mujeres en razón de género.
- IX. Por violaciones directas o indirectas que afecten el desarrollo de un proceso electoral.

3. Derivado de la modificación al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales habida el 2 de junio de 2022 se creó la nueva Comisión de Quejas; que encuentra fundamento en el artículo 60 Bis de dicho ordenamiento legal.



Secretaría Ejecutiva realiza la investigación por conducto de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización.

Ahora bien, en los procedimientos especiales sancionadores la investigación corresponde a una autoridad administrativa (IECM) y la resolución a una autoridad jurisdiccional (Tribunal Electoral).

Los procedimientos especiales se caracterizan por la celeridad en la investigación, ya que la naturaleza de las conductas que se denuncian impacta directamente en un proceso electoral. De esta forma, una vez que el Instituto Electoral realiza la investigación, se ha emplazado a las partes y han manifestado sus alegatos, se remite al Tribunal Electoral local para su resolución.

Una de las principales problemáticas que se presentan cuando intervienen dos autoridades en un mismo procedimiento es la comunicación entre las mismas. En el caso concreto no existe una regulación que establezca reglas específicas para que la autoridad jurisdiccional tenga conocimiento previo de las diligencias que se realizan en la sustanciación de los procedimientos.

De esta manera, una vez que llega el expediente al Tribunal se analizan las constancias y en caso de que existan diligencias adicionales que deban realizarse, el expediente se devuelve al Instituto Electoral para que continúe con la investigación. Lo anterior, aunado al cúmulo de quejas que se reciben durante un proceso electoral; históricamente en los últimos dos procesos electorales locales se han tramitado más de 700 procedimientos.

En ese contexto, el control y gestión de las quejas es complejo, por ello, con la finalidad de hacer más eficiente el acceso a las constancias en 2017 se propuso la elaboración e implementación de un sistema informático para la gestión de los procedimientos de quejas.



Dicho sistema está a cargo de la hoy Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización; el Tribunal Electoral tiene acceso a un módulo en el cual puede consultar y dar seguimiento a las constancias que integran el expediente del procedimiento; es decir, se otorgó un acceso exclusivamente a las carpetas que contienen los procedimientos especiales sancionadores dentro del sistema.

La colaboración de las citadas autoridades electorales locales tuvo como eje la suscripción de un convenio, que se formalizó el 8 de febrero de 2018, con la finalidad de orientar e impulsar la democracia digital abierta, basada en tecnologías de información y comunicación, que facilitaran el ejercicio de sus atribuciones relacionadas con la resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

Uno de los objetivos que se vislumbró como área de oportunidad para atender el número considerable de quejas que se presentan fue la utilización de este sistema, ya que la digitalización de las constancias permitiría el acceso en tiempo real a las diligencias realizadas por el Instituto.

Este sistema permite, en su apartado de “quejas”, que las y los usuarios realicen el registro de las mismas, su edición y seguimiento respecto del estado que guardan, así como adjuntar archivos para su pronta referencia. También es posible acumular procedimientos y generar reportes en formato de Excel.

Aunado a ello, la queja se registra aun cuando no ha sido admitida y posteriormente se puede actualizar su estado y la clave del expediente de acuerdo al tipo de procedimiento que corresponda.

Uno de los mayores problemas a que se ha enfrentado la implementación de este sistema se relaciona con la concentración de cargas de trabajo durante los procesos electorales, tanto en el Tribunal Electoral como en el Instituto local, entre ellas, la atención y tramitación de los procedimientos, las



notificaciones de los mismos, los diversos requerimientos que se hacen a distintas autoridades y, durante el proceso electoral de 2021, el contexto de la pandemia.

Cabe señalar que en la Dirección de Asociaciones Políticas y Fiscalización, si bien existe una área especializada en la atención de quejas, el personal con el que se cuenta es insuficiente durante los procesos electorales.

Para tener una visión de lo que sucede durante el proceso electoral, es oportuno citar el informe presentado ante el Consejo General del IECM,<sup>4</sup> en el cual se precisa que en el pasado Proceso Electoral Local ordinario 2020-2021, se recibieron alrededor de 800 quejas, denuncias y vistas, a las que se les dio el trámite correspondiente. Entre las principales conductas impugnadas destacan la promoción personalizada y uso de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y/o campaña, violencia política contra las mujeres en razón de género, incumplimiento de las reglas de colocación, contenido o confección de propaganda, calumnia, incumplimiento del principio de imparcialidad y violación a la veda electoral, entre otras.

También cabe señalar que se decretaron 39 medidas cautelares, 13 tutelas preventivas y ocho medidas de protección a petición de parte en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Las anteriores cifras nos permiten tener un panorama objetivo en el que se advierten los retos que afronta el Instituto durante el desarrollo de los procesos electorales, lo cual nos lleva a reflexionar sobre la efectividad del sistema de gestión de quejas, ya que más allá de los aspectos tecnológicos o de infraestructura, la falta de recursos humanos para la

---

4. Informe de fecha 31 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2021/INF-153-21.pdf>



alimentación y seguimiento del sistema afectan la operatividad y funcionalidad del mismo.

Ahora bien, las recientes modificaciones al Código Electoral local, así como la creación de una Comisión Especializada en Quejas y la nueva integración de la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización pueden ser una buena oportunidad para el análisis y reflexión de la implementación de nuevas tecnologías y de las potencialidades de un sistema.

Es innegable que las quejas que se presentan en los procesos electorales aumentan en virtud del número de cargos que se postulan; es decir, en las elecciones de jefatura de gobierno, diputaciones, alcaldías y concejalías se incrementan; cabe destacar que las relacionadas con violencia política contra las mujeres en razón de género deben tener una atención inmediata, no solamente en el dictado de las medidas cautelares (24 horas), sino también en la sustanciación y resolución; por ello, es necesario buscar medidas que permitan optimizar los recursos para lograr una mayor celeridad en los procedimientos.

Actualmente la tramitación de los procedimientos se lleva a cabo de forma preponderantemente escrita; sin embargo, sería importante avanzar en la utilización de herramientas tecnológicas para el desahogo de los mismos. En el Reglamento de Quejas se establece la posibilidad de que:

- Las notificaciones puedan hacerse vía electrónica a través del SINE,<sup>5</sup>
- Los escritos de denuncia pueden presentarse por correo electrónico en la cuenta de la Oficialía de Partes,

---

5. Sistema de Notificaciones Electrónicas del Instituto Electoral de la Ciudad de México, que se encuentra alojado en la página de internet del propio Instituto en la dirección electrónica: [www.iecm.mx](http://www.iecm.mx)



- Las quejas de violencia política contra las mujeres en razón de género pueden ser ratificadas de manera presencial o a través de videoconferencia.

Si bien con las medidas anteriores y la implementación de un sistema de gestión de quejas se fomenta el uso de las tecnologías para dar celeridad a este tipo de asuntos, los resultados nos demuestran que es necesario buscar nuevas alternativas.

En esas condiciones, pueden vislumbrarse dos alternativas para hacer más eficiente el trabajo relacionado con la tramitación de los procedimientos: por un lado, mejorar los sistemas tecnológicos, de manera que resulten más accesibles y no constituyan una carga adicional y, por el otro, puede avanzarse en la tramitación electrónica; es decir, que la mayoría de las actuaciones se realicen de manera digital, incluyendo la implementación de audiencias virtuales.

Finalmente, si bien en la actualidad las personas tienen cada vez más acceso a las tecnologías, también deben preverse los casos en los cuales no les sea posible su utilización; por ello, las excepciones a esta tramitación electrónica podrían ser las quejas en las que estén involucradas personas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria que requieran de mayores facilidades.

## REFERENCIAS

Alanís, María del Carmen, *Tecnologías y Justicia Electoral para la Democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2012.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.



Convenio de colaboración para el acceso al sistema de gestión de quejas que celebran, por una parte, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, en adelante el “IECM”, representado por el maestro Mario Velázquez Miranda, en su carácter de Consejero Presidente del Consejo General y el licenciado Rubén Geraldo Venegas, Secretario Ejecutivo y representante legal; y por la otra parte, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, en lo sucesivo el “TECDMX”, representado en este acto por el doctor Armando Hernández Cruz, en su carácter de Magistrado Presidente.

Reglamento para el Trámite y Sustanciación de Quejas y Procedimientos de Investigación en el Instituto Electoral de la Ciudad de México.



## **Semblanza**

*Bernardo Núñez Yedra es licenciado en Derecho por la Universidad La Salle; cuenta con maestría en Derecho Electoral con orientación profesional por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en proceso de titulación).*

*Se ha desempeñado como Titular de la Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados y Coordinador de Asesores en la Consejería Electoral, ambos en el Instituto Electoral de la Ciudad de México; colaboró como Secretario de Estudio y Cuenta y Coordinador de Ponencia en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México; fungió como Secretario en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

*Cuenta con tres diplomados: Argumentación Jurídica, Justicia Abierta y Reglamento de Elecciones. Fue ponente en la conferencia “La imputación de acciones en materia electoral. El caso de propaganda en cines del estado de Puebla”. En actividades docentes participó en el Diplomado de Derecho Electoral impartido en el OPLE de la Ciudad de México. Es coautor de la obra PES y faltas electorales de la editorial Tirant lo blanch.*

*Ha participado en diversos cursos como: “El IECM y la calidad: un compromiso con la ciudadanía”, “Introducción a la Protección de los Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México”, “Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México”, “Reglamento de Elecciones”. Así como en los talleres: “Clasificación de Información y Elaboración de Versiones Públicas”, “Habilidades para la escritura*



*profesional en la era digital*, “*Derecho a entendernos*”, “*Test de proporcionalidad*”, “*Administración de los tiempos de radio y televisión*” y “*El modelo de financiamiento y fiscalización en México*”.





**V. Procedimientos Especiales  
Sancionadores en la Ciudad de México.  
Operatividad del Instituto Electoral de  
la Ciudad de México. Comunicación  
entre áreas del Instituto, capacitación  
a órganos desconcentrados y  
comunicación institucional con el  
TECDMX. Detección de necesidades**





# Castigos al discurso de odio, discriminación y estereotipos de género: los desafíos de sancionar la violencia política contra las mujeres en la Ciudad de México (2020-2022)

*Erika Estrada Ruiz*

*El concepto de democracia solo tendrá un significado verdadero  
y dinámico cuando las políticas y la legislación nacional sean  
decididas conjuntamente por hombres y mujeres y presten una  
atención equitativa a los intereses y las aptitudes de las dos  
mitades de la población.*

*Unión Interparlamentaria (UIP) 1992*

Cada vez más, las mujeres que hacen política son objeto de una violencia desnuda y desmedida —además, frecuentemente legitimada— en redes sociales. Los discursos de odio aparecen efervescentes en el tejido social que se construye en estas *ágoras*, alimentados por relatos que cargan prejuicios histórico-sociales y que no escatiman en la distorsión, banalización y memificación al momento de dirigir ataques con lenguajes peyorativos o discriminatorios en razón de algún factor de



identidad. Inhibir estos comportamientos resulta indispensable para reforzar la participación de las mujeres en la vida política en un entorno libre de violencia y, en consecuencia, para contener la erosión democrática.

Sobran los ejemplos de mujeres candidatas o electas a cargos de elección popular que han sido acosadas, amenazadas, intimidadas y presionadas (Vázquez, 2011; TEPJF, 2016; Freidenberg, 2017; Cárdenas, 2018; Calles, 2021). Además del menoscabo en sus condiciones de seguridad, la experiencia señala que las agresiones comienzan con actos sutiles, buscando que ellas renuncien a sus cargos o aspiraciones: cambios en los horarios de reuniones, prohibición de entrada a sesiones, ocultamiento de información y recursos, retardos en el pago de la nómina, impedimentos en el ejercicio de sus funciones y otras estrategias (ONU Mujeres, 2018). Entre las maniobras destaca también la difusión de mensajes con contenidos basados en el género, estereotipados y discriminatorios respecto a su papel en el ejercicio de la política, que encierran afirmaciones y actitudes sobre incapacidad para gobernar. Con frecuencia se les ridiculiza y caricaturiza a través de contenidos que incurren en generalizaciones, ideas simplificadas, distorsiones o descripciones parciales, con la intención de lesionar su dignidad. No resulta, por ende, un tipo de la violencia sencillo de detectar.

Aunque suele manifestarse de muchas formas, finalmente cuesta considerar la existencia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPMRG) si no hubo agresión física o si no escandaliza al tratarse de un asunto con alta repercusión en la esfera mediática. Esta normalización puede comprender prácticas tan comunes y cotidianas que no suelen cuestionarse, muchas veces invisibilizadas o en extremo sutiles, dando lugar a que se minimice la gravedad de los hechos y sus consecuencias. Por eso, el camino para sancionar estas



conductas ha sido largo y difícil de construir, la identificación de estos discursos y las tensiones que genera con el derecho a la libertad de expresión es uno de los mayores desafíos que enfrentan las autoridades electorales. A propósito de lo anterior, en las páginas siguientes se presentan algunos apuntes del panorama, resultados y desafíos en la materia, a partir de las experiencias y los casos acreditados en la Ciudad de México entre 2020 y 2022, especialmente en el marco del Proceso Electoral Local 2020-2021, tras el análisis detallado de 39 resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

## EL PES COMO VÍA EXPEDITA DE DEFENSA

Desde 2018 muchas entidades mexicanas ya legislaban la VPMRG en alguna de sus normativas, ya fuese en sus Constituciones, leyes electorales, leyes de Acceso de las Mujeres a un Vida Libre de Violencia o en sus Códigos Penales (Serrano, 2020). Sin embargo, no fue sino hasta dos años más tarde cuando los 32 Organismos Públicos Locales implementaron formalmente el mecanismo dentro de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES).

Lo anterior se alcanzó con la reforma del 13 de abril de 2020 que legisló de forma integral sobre la materia<sup>1</sup> otorgando a las autoridades electorales administrativas facultades para decretar medidas cautelares y de protección, con el fin de salvaguardar los derechos de la víctima cuando se encontrara amenazada su integridad personal, su vida o existieran

---

1. DOF. (13 de abril de 2020). Decreto por el que se reforman ocho leyes (seis generales y dos orgánicas). Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)



razones fundadas para pensar que sus derechos político-electorales estarían en riesgo y no pudieran ser reparados. Entre otras cosas, la modificación normativa buscó reforzar sobre todo el principio de la debida diligencia para atender casos de VPMRG con celeridad y perspectiva de género. De esta forma se dilucidó la procedencia, tanto del juicio de protección de derechos político-electorales por violaciones motivadas por discriminación de género, como del procedimiento especial sancionador, como medios para que las mujeres pudieran denunciar violaciones en todo momento y no solamente durante los procesos electorales.

La Ciudad de México no tardó en adoptar los ajustes. A poco más de tres meses, el 29 de julio de 2020, se publicó en la *Gaceta Oficial* de la entidad el decreto por el que se reformó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Procesal Electoral; seguido de modificaciones al Reglamento para el trámite y sustanciación de Quejas y Procedimientos de Investigación del IECM. Concretamente, los cambios al Reglamento se tradujeron en: **a)** establecer el reconocimiento de medidas de protección; **b)** ampliar el plazo para denunciar actos de VPMRG; **c)** fijar un plazo de 24 horas para emitir pronunciamientos sobre medidas cautelares y de protección; **d)** reducir los plazos para sustanciar los procedimientos especiales sancionadores por VPMRG; y **e)** maximizar el derecho de protección a través de la posibilidad de que terceras personas presentaran las quejas, con la posterior ratificación de la probable víctima.

Lo dicho hasta aquí supone que, pese a existir una línea jurisprudencial previa a la aprobación de la reforma, la cual se ha constituido como una fuente de precedentes para la evolución del estudio sobre la VPMRG, lo cierto es que a partir de mediados de 2020 la reforma se erigió como un punto de inflexión, un antes y después para evaluar los alcances y



limitaciones en el desarrollo de criterios que ayuden a identificarla, así como las medidas que se han implementado para desincentivar estas prácticas.

## UN PRIMER BALANCE DE LA REFORMA EN CDMX

Datos recopilados por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales refieren que entre 2012 y 2016 se detectaron 156 casos de violencia política de género en todo el país (FEPADE, 2017). De estos, más de la mitad (53.1%) se registraron en 2016, justamente el año en que ocho instituciones federales firmaron un protocolo<sup>2</sup> para responder a la ausencia de un marco normativo integral en la materia. Posteriormente, se contabilizó que el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Superior y las seis salas que lo integran, resolvieron 170 casos relacionados con la violencia política contra las mujeres en razón de género durante los dos años siguientes, entre 2016 y 2018 (Velázquez, 2020). Las estadísticas de ambas instituciones permiten aproximaciones someras al número de casos denunciados y judicializados en el ámbito federal antes de la aprobación de la reforma, lo que no debe traducirse automáticamente como un repunte de la VPMRG, en tanto las mediciones y las instituciones que recibían, tramitaban y sustanciaban las denuncias han ido cambiando en los últimos años.

---

2. Protocolo para atender la violencia política contra la mujer, publicado en 2016 por el TEPJF, INE, FEPADE, SEGOB, CEAV, CONAVIM, INMUJERES y la FEVIMTRA.



Teniendo estas cifras en consideración, a modo de referencia, cabe especificar que solo durante el proceso electoral local 2020-2021 el Instituto Electoral la Ciudad de México (IECM) recibió casi 70 quejas, denuncias y vistas que versaron sobre violencia política contra las mujeres en razón de género, lo que representó alrededor del 10% entre los más de 700 reclamos totales interpuestos.<sup>3</sup> Se trató así de la quinta infracción más denunciada en periodo electoral, después de los actos anticipados de precampaña y/o campaña; el incumplimiento a las reglas de colocación, contenido o confección de propaganda; la promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos; y, finalmente, la calumnia. Adicionalmente, culminados los comicios y hasta agosto de 2022, el IECM recibió una veintena más de asuntos relacionados con violencia política contra las mujeres en el ejercicio del cargo. Esto último evidenció que la violencia política a la que están sujetas las aspirantes o candidatas, no se limita al proceso electoral, por el contrario, se desarrolla de forma continua en las actividades propias de la labor del cargo para el que fueron electas.

En la mayoría de estos asuntos, la entonces Comisión de Asociaciones Políticas (CAP) del IECM<sup>4</sup> se pronunció en un lapso de 24 horas respecto al dictado de medidas cautelares y/o de protección. Cabe hacer notar que los procedimientos especiales sancionadores, particularmente los vinculados con

---

3. En un periodo de 13 meses, entre el 11 de septiembre de 2020 y el 13 de octubre de 2021 el Instituto Electoral de la Ciudad de México recibió 751 quejas, en el marco del proceso electoral local, como se precisa en el Informe que rinde el Consejero Presidente en cumplimiento del artículo 77, fracción X del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2021/INF-187-21.pdf>

4. Cuya competencia ha pasado actualmente a la Comisión Permanente de Quejas, creada a partir de la Reforma al Código Electoral de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 2 de junio de 2022.



VPMRG, no culminan ni se agotan en su finalidad con el dictado de estas medidas, sino que, por su propia naturaleza, se trata de asuntos de una relevancia implícita que deben ser sumarios.

En términos generales, en alrededor de treinta asuntos (33% de las quejas recibidas) las medidas se dictaron en sentido favorable, los cuales, según los hechos denunciados, se centraron principalmente en el uso de estereotipos de género, apodos o expresiones denigrantes, en los que la Comisión identificó contenidos en redes sociales con indicios de posible caricaturización, adjetivación burlesca y discriminación, buscando enfatizar en la falta de capacidad de las mujeres para ocupar cargos públicos, basándose en concepciones simbólicas o verbales consideradas solo para mujeres, así como expresiones denigrantes que vinculaban a las promoventes a una relación filial, de consanguinidad o de subordinación a un hombre, invisibilizando sus aptitudes y anulando sus trayectorias políticas. Como consecuencia, en este periodo, el IECM ordenó el retiro y/o modificación de casi un centenar de publicaciones digitales (Twitter, Facebook y YouTube) y el borrado de apodos o frases estereotipadas pintadas en muros o bardas. Las medidas de esta naturaleza persiguieron el fin legítimo de excluir del debate político cualquier expresión o frase que pudiera afectar el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia en el contexto de las campañas electorales y de participar en estas en condiciones de igualdad.

A lo largo de este proceso para atender y tramitar las quejas en materia de VPMRG, y dependiendo de la existencia o ausencia de indicios suficientes sobre la comisión de las irregularidades denunciadas, se declara, o no, el inicio de los procedimientos especiales sancionadores. En algunos casos se reserva el inicio para realizar diligencias adicionales, en otros, es necesario requerir directamente a las personas



promovientes para que aporten mayor información previniendo con el desechamiento ante la omisión de responder. No desahogar una prevención, no ratificar una denuncia, o hacerlo de forma extemporánea, fueron las causales más frecuentes de desechamiento de quejas en el último proceso electoral. Una vez iniciado el PES, se investiga y sustancia, se abre un periodo de admisión de pruebas para las partes involucradas, se permite formular alegatos, se dictamina y, finalmente, se envía el expediente completo al Tribunal Electoral local para su resolución de fondo.

## ANÁLISIS DE SENTENCIAS LOCALES

Transcurridos dos años de la aprobación de la reforma, entre agosto de 2020 y agosto de 2022, se detectaron 39 asuntos resueltos por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) relacionados con VPMRG: 54% tramitados como PES y 46% como medios de impugnación, bajo la siguiente distribución.

- **21 PES** (Procedimientos especiales sancionadores)
- **15 JEL** (Juicios electorales)
- **3 JLDC** (Juicios para la protección de los derechos político-electorales)

Esto incluye, en su mayoría, las decisiones del TECDMX sobre controversias para *acceder al cargo* —asociadas al Proceso Electoral Local 2020-2021—, al tiempo en que contemplan resoluciones de quejas, denuncias y vistas relacionadas con disputas sobre los derechos político-electorales en la vertiente de



*ejercicio del cargo.* También incorporan fallos sobre conflictos de orden intrapartidista y hechos ocurridos en alguna etapa de los distintos mecanismos de participación ciudadana que estipula la capital mexicana, vinculados especialmente a la integración y funcionamiento de las Comisiones de Participación Comunitaria o de los Comités de Ejecución y Vigilancia del Presupuesto Participativo. Esto último es primordial para la capital, pues a estos mecanismos de participación también ha trascendido la protección de los derechos de las mujeres que ejercen cargos electivos comunitarios, en un contexto que reconoce la competencia de la autoridad administrativa para iniciar procedimientos por VPMRG desde una perspectiva progresista.

A grandes rasgos, solo en cinco de estos 39 asuntos el Tribunal local tuvo por acreditada la VPMRG —4 PES y 1 Juicio Electoral—, lo que representa el 13% del total, cuyo porcentaje aumenta a 19% al considerar exclusivamente los tramitados vía PES (4 de 21 asuntos). Previo a su resolución, la CAP había dictado medidas cautelares y/o de protección en los cuatro procedimientos especiales sancionadores en los que se acreditó la conducta, como se muestra en la tabla a continuación.



Nº	Fecha Sentencia	Expediente	Parte Actora / Promoviente*	Demarcación Territorial	Autoridad / Probable Responsable*	Asunto / Acto Impugnado	Tipo de Violencia	Procedencia MD/MP/TP**
1	15/04/2021	TECDMX-PES-001/2021	Concejala	Miguel Hidalgo	Concejal	IECM-QCG/PE/003/2020 (IECM-QNA/010/2020)	Violencia verbal (digital)	Sí (MC)
2	04/05/2021	TECDMX-PES-006/2021	Diputada Congreso CDMX	Iztacalco	Representante vecinal y/o comunitario	IECM-QCG/PE/008-2021 (IECM-QNA/085/2020)	Verbal y simbólica (Digital)	Sí (MC/TP/MP)
3	27/07/2021	TECDMX-PES-061/2021	Otrora candidata a la alcaldía	Milpa Alta	Otrora candidata a la alcaldía	IECM-QCG/PE/088/2021 (IECM-QNA/496/2021)	Violencia verbal, simbólica y psicológica (Debate IECM)	Sí (MC)
4	30/07/2021	TECDMX-JEL-100/2021 y TECDMX-JEL-101/2021 Acumulados	PAN-PRD	Distrito 3 CDMX	Consejo Distrital 03 IECM	Se impugnan escrutinio y cómputo distrital de la elección de diputaciones MR y RP; se solicita nulidad en varias casillas del Distrito 3. PRD controvierte la elección derivado de actos constitutivos de VPMRG. IECM-QCG/PE/086/2021 (IECM-QNA/449/2021).	Violencia verbal y simbólica (entrevista en medios).	N/A
5	21/10/2021	TECDMX-PES-194/2021	Candidata a Diputada al Congreso CDMX	Distrito 3 CDMX	Otrora candidato a Diputado al Congreso CDMX; Medio de Comunicación "Reportaje Urbano"; y partido Fuerza por México	IECM-QCG/PE/086/2021 (IECM-QNA/449/2021) Asociados con la resolución TECD-MX-JEL-100/2021 y TECDMX-JEL-101/2021 acumulados	Violencia verbal y simbólica (entrevista en medios).	Sí (MC/TP)

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las sentencias del TECDMX.

MD = Medidas Cautelares / MP = Medidas de Protección / TP = Medida Cautelar en forma de Tute la Preventiva.

\*Para garantizar la secrecía y la no difusión de los datos personales, se omiten los nombres de las personas promovientes.

En estos asuntos, pormenorizados en el apartado de anexos, el Tribunal identificó los *cinco elementos que constituyen y acreditan la existencia de violencia política de género dentro del debate político*, tal como lo especifica la Jurisprudencia 21/2018 de la Sala Superior del TEPJF, tesis fundamental para la identificación de actos u omisiones en la materia, en tanto:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos, medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres; y
5. Se basa en elementos de género: i) se dirige a una mujer por ser mujer; ii) tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii) afecta desproporcionadamente a las mujeres.

De acuerdo a lo estipulado por el máximo juzgado electoral del país, solo las conductas que se den en el contexto de un debate político y que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen VPMRG. En efecto, no toda la violencia que se ejerce contra



las mujeres tiene elementos de género, como ha sostenido la Corte IDH en diversos casos (Ríos: 279 y 280; y Perozo: 295 y 296, ambos contra Venezuela), en los cuales asentó que “no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará”. Sobre este y otros argumentos, principalmente por carecer de motivaciones basadas en el género, el Tribunal local declaró la inexistencia de la infracción en 17 de los 21 PES resueltos (81%).

### **Asuntos acreditados: sanciones, medidas de reparación y/o no repetición**

“Por lo menos tres cirugías estéticas llevas”. “Eres candidata no porque lo haya decidido tu partido, ni por reconocimiento a tu liderazgo, ni a tus capacidades. Eres candidata porque tu esposo no pudo serlo”. “Pobrecita, no sabe ni hablar”. “Tristemente está en esa posición porque es esposa de... y todo el mundo lo sabe”. “Como ya no los queremos, ponen a las esposas o a la novia”. “Están haciendo puterías... pero ya las tenemos ubicadas”. “Sus propuestas son pendejadas”. Las anteriores son algunas de las expresiones denunciadas en aquellos asuntos en los que se acreditó VPMRG y que, de acuerdo a las determinaciones del TECDMX, rebasaron los límites de la libertad de expresión en menoscabo de los derechos político-electorales de las actoras.

Pese a que las críticas a personas públicas, entre ellas a quienes se postulan a cargos de elección popular, tienen una protección reforzada, debiendo soportar un mayor nivel de intromisión en su vida privada al encontrarse expuestas en mayor medida al escrutinio y crítica del público por las actividades que realizan, en los casos asociados a VPMRG se ha



considerado que debe privilegiarse el respeto y protección del principio de igualdad y no discriminación, la dignidad y el derecho de participación política de las mujeres; esto no con la finalidad de restringir el derecho a la libertad de expresión y el debate público en las contiendas, entendiendo que la ciudadanía tiene el legítimo derecho de conocer los perfiles de las personas que se postulan, así como a cuestionar la gestión pública en un claro ejercicio de rendición de cuentas, sino buscando que ocurra dentro de un marco de responsabilidad y civilidad pública.

En tres de estos asuntos resueltos la infracción fue calificada como “grave ordinaria”, por lo que el tribunal local impuso multas económicas de entre 30 y 63 Unidades de Medida y Actualización (equivalente a 2,688.6 pesos y 5,646.06 pesos), considerando la condición económica de las personas infractoras. Además, como medidas de reparación y no repetición ordenó a la y los transgresores realizar una disculpa pública, a través de las cuentas o perfiles desde donde fueron difundidas las expresiones (en aquellos casos donde la violencia ocurrió en el espacio digital). En el asunto de Iztacalco, por ejemplo, ordenó a la persona jurídica Facebook Inc. que, una vez se contara con el consentimiento de la quejosa, publicara en ambos perfiles denunciados un comunicado sobre la resolución por un plazo de año y seis meses.

También ordenó en los tres asuntos la realización de cursos o talleres en materia de violencia de género y/o violencia política contra las mujeres en razón de género; así como su inscripción en el Catálogo de Personas Sancionadas del TECDMX y el Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia de VPMRG (RNPS) por un periodo de tres años. Como resultado de lo anterior, y al corte del 15 de noviembre de 2022, aparecían solo tres personas sancionadas en el



RNPS en el ámbito local de la Ciudad de México (municipal y estatal).

Nombre	Género	Calidad / Cargo	Ámbito Territorial	Años
Carlos Esteban Jiménez Martínez	Hombre	Aspirante a cargo	Municipal	3 años
Karla Valeria Gómez Blancas	Mujer	Candidata	Municipal	3 años
Rodrigo Menéndez Roldán	Hombre	Candidato	Estatal	3 años

**Fuente:** Elaboración propia con información extraída de las sentencias del TECDMX y del Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia de VPMRG (INE México). Disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

Debido a que en el asunto TECDMX-PES-001/2021 las publicaciones que contenían expresiones de VPMRG pertenecían a un usuario anónimo y, por tanto, no se tuvo la certeza de quién era la persona autora responsable de ellas el Tribunal —haciendo un pronunciamiento especial sobre redes sociales— optó por dictar como medidas de reparación y/o no repetición: notificar a Twitter Inc. para mantener desactivado de forma definitiva el perfil anónimo; notificar a 11 autoridades de la resolución; e instruir a la Alcaldía de Miguel Hidalgo campañas de concientización, así como la publicación de la sentencia en sus estrados físicos, buscando resguardar la integridad y dignidad de la denunciante.

El sentido de todas estas resoluciones ha quedado firme. Solo en el asunto TECDMX-PES-006/2021, la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF ordenó la modificación de la sentencia, sin alterar sus efectos, a fin de incluir un análisis más



riguroso y estricto para no imponer restricciones innecesarias al ejercicio de la libertad de expresión (SCM-JE-49/2021).

### **Votación: dificultades en el consenso**

De las 39 sentencias analizadas, 30 fueron aprobadas por unanimidad de las magistraturas en la mayoría de sus puntos resolutiveos, tres sentencias se votaron por mayoría de cuatro votos, cuatro resoluciones pasaron con mayoría de tres votos y en dos sentencias no se especifica la votación. Sin embargo, cuando se analizan exclusivamente las resoluciones que acreditan las conductas por VPMRG, el consenso tiende a disminuir. Solo dos de las cinco sentencias fueron aprobadas por unanimidad de votos, con excepciones en algunos puntos resolutiveos (TECDMX-JEL-100/2021 y TECDMX-JEL-101/2021 Acumulados; así como TECDMX-PES-194/2021), dos sentencias no especifican la votación (TECDMX-PES-001/2021 y TECDMX-PES-061/2021) y la restante se aprobó por mayoría de cuatro votos y uno en contra. Además, resultó recurrente en estos asuntos la presentación de votos en contra (16) por parte de las magistradas y los magistrados —ya sea por no compartir el sentido de toda la sentencia o algunos de los puntos resolutiveos—, votos concurrentes (15), particulares (7) y aclaratorios (2).

Al respecto, es importante considerar que el Pleno del Tribunal se integra por cinco magistraturas electorales y, para sesionar válidamente, requiere la presencia de por lo menos tres de sus integrantes o cuatro en proceso electoral. Lo anterior resulta especialmente relevante durante el periodo analizado debido a que quien fungía como presidente del organismo, el magistrado Gustavo Anzaldo Hernández, concluyó su



mandato en octubre de 2021, alterando la mayoría a partir de esa fecha.

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Una primera conclusión recae en el evidente aumento en la documentación y las querrelas por VPMRG posterior a la aprobación de la reforma de 2020, destacando los esfuerzos del Estado por contrarrestar algunas de las causas que generalmente inhiben a las mujeres a denunciar, tales como el desconocimiento sobre el tema y sus alcances, la inexistencia de un marco jurídico sancionatorio, la poca confianza en las autoridades, el temor a que resulte contraproducente para sus aspiraciones políticas o se les perciba como conflictivas, el miedo a represalias, insuficiencia en la creación de redes de apoyo o, incluso, la vergüenza de asumirse públicamente como víctimas.

Entre otra muchas cuestiones que no alcanzan a ser abordadas en este artículo, lo que ha dejado este mecanismo a las autoridades locales es, en primer lugar, la certeza de que el PES se erige como una vía efectiva para sancionar la violencia que limita la participación política de las mujeres, al tiempo que protege sus derechos de forma temporal y expedita de probables daños en periodos electorales y no electorales. Su implementación, por supuesto, no puede ocurrir de forma aislada y debe acompañarse de otras acciones para la prevención, como la construcción de redes de comunicación y apoyo entre candidatas, mantener la implementación del “Formato 3 de 3”, entre otras. En segundo lugar, el mecanismo ha permitido que ambas instituciones —la administrativa y la jurisdiccional— obtengan herramientas y capacidades para



detectar con mayor rapidez las conductas hasta el momento tipificadas, fundamentalmente las más sutiles o normalizadas en su dimensión simbólica. Las medidas cautelares se muestran esenciales en este tipo de procedimientos, traducidas en un mecanismo idóneo al ser expeditas y eficaces para garantizar la protección de los derechos de las probables víctimas sobre conductas que en apariencia del buen derecho vulneren la normativa en esta materia, de ahí que su estudio y perfeccionamiento debe continuar con una visión progresista y con perspectiva de género para alcanzar mayor efectividad.

Por su parte, se cuentan entre los retos y desafíos pendientes: aumentar los esfuerzos para coadyuvar que las mujeres identifiquen si sufren este tipo de violencia, en tanto dejen de “soportar” situaciones por considerarlas “normales”; que exista mayor claridad sobre la difusión de la vía jurídica y la autoridad a la cual acudir, lo que significa elucidar criterios respecto a los límites competenciales entre las instituciones involucradas en el PES; sistematizar los casos y generar estadísticas que permitan adquirir un panorama completo del fenómeno (en los ámbitos local y nacional). Lo anterior incluye, sobre todo, reforzar el análisis contextual de la violencia en la Ciudad de México y revisar si existe correlación entre las variables asociadas a la generación de ambientes de violencia y la información estadística que coadyuve a mapear o comprender el fenómeno en términos generales. Así, por ejemplo, conocer la tasa de víctimas por tipo de conducta, por género, demarcación o zona geográfica, prevalencia, incidencia, gravedad —y evaluar especialmente si varía durante los ciclos comiciales— o bien incluir, dependiendo del caso, estadísticas de los asuntos registrados en redes sociales, lo que podría contribuir al desarrollo de programas y acciones específicas enfocadas hacia su prevención.



## REFERENCIAS

- Barrera, Dalia y Massolo, Alejandra, *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, México, El Colegio de México, 1998. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv4w3tkp>
- Cárdenas Acosta, Georgina, “Violencia política contra las mujeres, de la antigüedad al proceso electoral 2017-2018”, en Silva Alonso Félix (coord.), *Ensayos sobre la Violencia Política*, México, FEPADE, 2018, pp. 37-53.
- Calles, Yolanda, Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con presidentas municipales, en María Pérez Cepeda y Carlos Rubén Eguiarte Mereles (coords.), *Desafíos de la democracia incluyente*, Colección Instituto Electoral del Estado de Querétaro, 2021. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5755/16.pdf>
- FEPADE, *Informe de la FEPADE sobre la atención de casos de violencia política contra las mujeres (2013-2016), Diagnósticos y avances*, México, 2016.
- Freidenberg, Flavia, “La violencia política hacia las mujeres: el problema, los debates y las propuestas para América Latina”, en Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. México, IJ-UNAM y TECDMX, 2017, pp. 3-42. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4735/23.pdf>
- ONU MUJERES. *Participación Política de las Mujeres a Nivel Municipal: Proceso Electoral 2017-2018*. México, 2018. Disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/participacin%20poltica%20de%20las%20>



mujeres%20a%20nivel%20municipal\_proceso%20electoral%202017\_2018.pdf?la=es&vs=3303

Velázquez, Jesika, *Reformas en materia de violencia política de género en México. Hechos y Derechos*, 2020. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14620/15704>

Vázquez, Verónica, “Mujeres en campaña. Cómo postularse para presidenta municipal y no morir en el intento”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXIX, núm. 85, enero-abril de 2011. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59820809005.pdf>

Serrano Oswald, Serena Eréndira, *Diseño de una metodología triangulada de indicadores cualitativos y cuantitativos, que evalúe la prevalencia de la violencia política en razón de género en México y su impacto en el ejercicio de los derechos políticos de las candidatas a puestos de elección popular. Proceso electoral federal 2020-2021*. Morelos: Instituto Nacional Electoral.

### **Marco normativo**

DOF. (2020, 13 de abril). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <https://>



dof.gob.mx/nota\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020

JURISPRUDENCIA 21/2018. Violencia Política de Género. Elementos que la actualizan en el debate político. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/GJT\\_22.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/GJT_22.pdf)

TECDMX. (2018). Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres con elementos de género, en el ámbito de competencia de la Ciudad de México, Disponible en: <https://comitegenero.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PROTOCO-LO-VPG-TECDMX-VF-PUBLICADO-sept-2018.pdf>

TEPJF. (2016). Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres. (1ª. ed.). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)

TEPJF. (2017). Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres. (3ª. ed.). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)



## ANEXOS

Casos acreditados de VPMRG por el  
Tribunal Electoral de la Ciudad de México 2020-2022

1	TECDMX-PES-001/2021
Explicación del asunto	<p>El 15 de junio de 2020 la promovente presentó escrito de queja ante el IECM por la difusión de publicaciones en Twitter en las que se hacen referencias humillantes, sarcásticas y hostiles en contra del trabajo de la quejosa como Concejala de la Alcaldía Miguel Hidalgo, con el propósito de ridiculizarla. CAP consideró procedente el dictado de medidas cautelares sobre las publicaciones realizadas por el usuario @rebelionroja y ordenó su retiro en Twitter, así como la desactivación de la cuenta.</p>
Hechos y/o frases	<p>Tweets de @rebelionroja:</p> <p>1) Se las va a cargar la verga aver si muy chingonas estan haciendo puerterias con los juicios electronicos adivino pero ya las tenemos ubicadas. una no pone el nombre y la otra se hace martir con los consejales que si trabajan **** pendejas.</p> <p>2) Los jueces del lado de la corrupción y no de la honestidad del país como siempre protegiendo intereses de los ricos y no de la población que diario sale a trabajar por el pan de cada día son cómplices de la *** y la otra”. (Cita el tweet de Sala Ciudad de México: #Infografía SRCDMX Se ordena al #IECM dar trámite a queja presentada vía electrónica atendiendo la situación por COVID-19).</p> <p>3) “Como que una queja en via electronico y la ley???? mejor ponganse a trabajar y dejen a los consejales que trabajan que trabajen por el pueblo me chupa un huevo sus mamadas *** pendeja esto del tribunal no ah acabado corruptos fisis”. (Cita el tweet de Sala Ciudad de México #BoletinSRCD-MX Se ordena al #IECM dar trámite a queja presentada vía electrónica, para privilegiar el acceso a la justicia, ante la situación por la pandemia por COVID-19).</p>
Resolución	<p>1) Se determina la inexistencia de la infracción materia del PES iniciado en contra del concejal de Miguel Hidalgo.</p> <p>2) Sí se acredita que las publicaciones del usuario @rebelionroja (anónimo) contienen expresiones de VPRG, sin embargo, no se tiene certeza de quién es la persona autora responsable de ellas. No existen elementos para suponer que el probable responsable tuvo participación en la elaboración y/o difusión de estas publicaciones (pese a que el IECM relacionó las publicaciones con el probable responsable).</p> <p>3) Medidas de reparación y no repetición: notificación a Twitter Inc para mantener desactivado de forma definitiva el perfil @rebelionroja; notificación a 11 autoridades; e instrucción de campañas de concientización a la Alcaldía de Miguel Hidalgo, así como la publicación de la sentencia en sus estrados físicos.</p>



2	TECDMX-PES-006/2021
<p>Explicación del asunto</p>	<p>El 11 de diciembre de 2020 una diputada del Congreso de la Ciudad de México presentó queja en contra de Carlos Jiménez, por la publicación de mensajes, imágenes y videos en la red social Facebook, en los perfiles “Iztacalco Me Gusta” y “Carlos Esteban Jiménez Martínez”, por resultar calumniosos y contener calificativos y referencias falsas que generan temor sobre su integridad y reputación frente a las personas habitantes de la alcaldía Iztacalco, en su calidad de mujer y legisladora local (las publicaciones comenzaron el 25 de abril de 2019). También denunció agresión verbal mientras realizaba actividades propias del cargo, así como bardas con textos sobrepuestos sobre su nombre y cargo, con calificativos que la denostaban e injuriaban. Posteriormente, los días 22 y 28 de diciembre, así como 29 de enero de 2021, la promovente presentó otros tres escritos complementarios.</p> <p><u>Actuaciones CAP.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El 12 de diciembre de 2020 dictó medidas cautelares (retiro de publicaciones y tutela preventiva).</li> <li>- El 23 de diciembre CAP determinó la procedencia de medidas de protección y dio vista a la Secretaría de Mujeres CDMX para evaluación psicológica solicitada.</li> <li>- Los días 28 de diciembre y 30 de enero 2021 dictó improcedentes cautelares para suspender temporalmente las cuentas, en virtud de que el denunciado había dado cumplimiento a las medidas cautelares y de protección previas.</li> <li>- El 11 de febrero dictó inicio del procedimiento por VPMRG. Desechó dos publicaciones no localizadas y desechó por calumnia. Además, determinó una cautelar oficiosa consistente en el retiro inmediato de la frase “Lady Chelas” sobrepuesto en dos bardas ubicadas dentro del perímetro de la Alcaldía.</li> <li>- El 27 de febrero CAP impuso al denunciado una amonestación derivado del incumplimiento en el retiro de publicaciones.</li> </ul>
<p>Hechos y/o frases</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <u>Uso de motes/voz “LADY”</u>: “LadyChelas”, “LadyDespensas”, “LadyCebollas”, “LadyAlcohólica”.</li> <li>2) <u>Adjetivos utilizados</u>: Prepotente, frívola, mediocre, violenta, soberbia, mentirosa, incompetente, incapaz.</li> <li>3) <u>Otras expresiones</u>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se presentó a una reunión partidaria con aliento alcohólico.</li> <li>- Se refiere a ella como “políticos misarables y hambreados”.</li> <li>- Ha cobrado salario sin trabajar por la comunidad.</li> <li>- Sus propuestas son ocurrencias, pendejadas. Presenta iniciativas de ley sin fundamento.</li> <li>- Le atribuye cirugías estéticas pagadas con el dinero de las personas.</li> <li>- La acusa de tráfico de influencias.</li> </ul> </li> <li>4) <u>Imágenes</u>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La quejosa con tarros de cerveza.</li> <li>- Imágenes de bardas con el nombre de la quejosa, en la que se realizó la pinta con el sobrenombre “LadyChelas”.</li> </ul> </li> </ol>



Resolución	<p>1) Se declaró la existencia de la conducta de VPMG (verbal y simbólica) en 33 publicaciones (mensajes, imágenes y videos) en dos perfiles en Facebook (de una existencia de 59 publicaciones).</p> <p>2) Se impuso a Carlos Esteban Jiménez Martínez (CEJM) una multa de 54 UMAS equivalentes a la cantidad de \$4,839.36 pesos (por conducta grave ordinaria).</p> <p>3) Se ordenó a CEJM el cumplimiento de las medidas de reparación y garantías de no repetición, consistente en la difusión de una disculpa pública en ambos perfiles, y por escrito, así como la realización de un curso o taller en materia de violencia de género y/o violencia política contra las mujeres en razón de género, dentro de los dos meses siguientes a la notificación del fallo. Además, ordenó a la persona jurídica Facebook Inc. que, una vez se cuente con el consentimiento de la quejosa, publicar en ambos perfiles un comunicado sobre la resolución que deberá permanecer por un plazo de año y seis meses.</p> <p>4) Se apercibió a CEJM que, en caso de incumplir con las medidas de reparación y garantías no repetición, le sería impuesta alguna de las medidas de apremio.</p> <p>5) Se ordenó inscribir a CEJM en el Catálogo de Personas Sancionadas del TECDMX, así como en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (por tres años), una vez que la presente resolución haya causado estado.</p> <p><u>Nota adicional.</u> El 3 de abril de 2021, el TECDMX emitió acuerdo para conceder una medida de protección solicitada por Lourdes Paz Reyes por publicaciones nuevas (25 de marzo de 2021).</p>
3	TECDMX-PES-061/2021
Explicación del asunto	<p>El 21 de mayo la quejosa presentó queja en la cual denunció VPRG en contra de la probable responsable, por manifestaciones que realizó el 12 de mayo en el debate organizado por el IECM para la elección de Milpa Alta, mismas que se difundieron en YouTube, al afirmar que su candidatura la obtuvo gracias al vínculo filial con su cónyuge.</p> <p>El 22 de mayo CAP ordenó el inicio del procedimiento y decretó procedente el dictado de medidas cautelares, al considerar que los requisitos exigidos en la Jurisprudencia 21/2018.</p>
Hechos y/o frases	<p>“...Celebro que hoy te encuentres aquí, aunque en vía remota, mostrando tus propuestas, ya que la utilización política que han hecho de tu imagen es de lo más ruin y lamentable. Eres candidata no porque lo haya decidido tu partido, ni por reconocimiento a tu liderazgo, ni a tus capacidades; eres candidata porque tu esposo no pudo serlo. Hoy nosotros creemos que es imperdonable y que es increíble que tu partido haya tenido que ser obligado por el Instituto para cumplir con la paridad de género. Es muy lamentable que normalicen la violencia que nos afecta a todas desde hace varios años; han normalizado la violencia hacia otras mujeres y el uso indebido y cobarde que hizo tu esposo de unas fotos íntimas...</p>



<p>Hechos y/o frases</p>	<p>...Tu vida ha sido de telenovela. Desde los triángulos amorosos, hasta tener el nivel de vida de cualquier <i>influencer</i>; gracias a los recursos públicos. Tu nuera..., acaba de ser inhabilitada por el desvío de recursos, con una multa por cuatro millones de pesos para resarcir el daño al erario de Milpa Alta; se oyen muy bonitas tus propuestas, pero lo hubieran hecho; no solo los investigan por la operación —zafiro— y por el desvío de 300 millones de pesos. Mientras nuestras familias viven en las más sentidas y dolorosas carencias, tú vives con un spa, con villas y con actividades millonarias, viajando en yate con la construcción de un campo de golf y sobre todo viviendo de los milpatenses...”.</p>
<p>Resolución</p>	<p>1) Se determina la existencia de la infracción materia del PES iniciado en contra de Karla Valeria Gómez Blancas por VPMRG;                  2) La infracción debe calificarse como grave ordinaria;                  3) Sanción: se impone de una multa de 63 Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$5,646.06 pesos;                  4) Medida de reparación: disculpa pública. Deberá difundir un video a través de sus cuentas de redes sociales de Facebook y Twitter, en el cual se disculpe personal y públicamente con la ofendida, deberá fijarse y estar alojado en las cuentas por un periodo mínimo de 3 días naturales;                  5) Medidas de no repetición:                  a. Inscripción en el catálogo de personas sancionadas por el TECDMX;                  b. Inscripción en el RNPS-VPMRG por un periodo de tres años;                  c. La realización de un curso o taller en materia de violencia de género y/o violencia política contra las mujeres en razón de género, dentro de los dos meses siguientes a la notificación legal de este fallo;                  d. Comunicación a otras 5 autoridades.</p>
<p><b>4</b></p>	<p><b>TECDMX-JEL-100/2021 y TECDMX-JEL-101/2021 ACUMULADOS</b></p>
<p>Explicación del asunto</p>	<p>Los partidos PAN y PRD impugnaron el escrutinio y cómputo distrital realizados por el Consejo Distrital 03 de la elección de diputaciones por Mayoría Relativa y, en vía de consecuencia, por el principio de Representación Proporcional, derivado de la nulidad solicitada en diversas casillas. En este asunto, el PRD también controvertió toda la elección debido a posibles actos constitutivos de VPMRG en contra de su candidata, quien había presentado una queja ante el IECM el 19 de mayo, denunciando al candidato postulado por Fuerza por México, Rodrigo Menéndez Roldán, con motivo de las expresiones que realizó en la entrevista con el medio Reportaje Urbano.</p>
<p>Hechos y/o frases</p>	<p>“...La otra amiga, pobrecita, que no sabe ni hablar, la del PAN, PRI, PRD, que se apellida..., tristemente está en esa posición pues porque es esposa de..., y todo mundo lo sabe, perredista, su hijo va en el número uno de concejales, aguas... eh... quiere meter a toda su familia, justamente porque como la gente de Azcapotzalco ya no los queremos, ponen a las esposas. Es muy triste que utilicen a la mujer, porque la gente ya no quiere a los candidatos y ponen ahí a la mujer, a la esposa o a la novia”.</p>



Resolución	<p><u>Respecto a las conductas VPRG:</u></p> <p>1) Se determinó que las expresiones realizadas en la entrevista controvertida sí constituyeron VPRG. No se acredita que los hechos de violencia probados hayan impedido a la candidata ejercer su derecho a ser votada.</p> <p>2) Las violaciones acreditadas no trascendieron al resultado de la elección (Gravedad). No se advierte que se tratara de conductas generalizadas, reiteradas ni constantes que pudieran haber trascendido al electorado. El video carece de circunstancias de modo y tiempo que permitan analizar su impacto en la elección.</p> <p>3) Debe prevalecer el principio de conservación de los actos válidamente celebrados (Determinancia). Aunque la diferencia entre 1er y 2do lugar fue de 4,449 votos (3.6%), al analizar el caso concreto se determinó que el acto ocurrió de manera aislada. Del análisis a las causales de nulidad de casilla que se hicieron valer, solamente se acreditaron irregularidades en 5 de las 416 casillas. La VPMRG no fue determinante para trascender en los resultados, por lo que se debe preponderar la conservación de la votación efectuada en las 411 casillas restantes.</p>
5	TECDMX-PES-194/2021
Explicación del asunto	<p>El 19 de mayo de 2021 la promovente presentó queja a fin de denunciar una publicación del 15 de mayo, en el perfil del medio de comunicación digital Reportaje Urbano en Facebook, en la que exhibió una entrevista que le fue formulada al entonces candidato a diputado local del partido Fuerza por México, Rodrigo Menéndez Roldán, en la que se escuchan diversas expresiones contra ella, con las que presuntamente se le denostaba e invisibilizaba en razón de género, por lo que a su decir se le vulneran sus derechos político-electorales como mujer. CAP ordenó inicio del procedimiento el 20 de mayo en contra del candidato, del medio de comunicación y del partido político por culpa <i>in vigilando</i>. En la misma fecha, determinó procedente las medidas cautelares solicitadas, consistente en ordenar al medio de comunicación denunciado, en apoyo y colaboración con Facebook, para que, en un plazo improrrogable de 24 horas retiraran el video controvertido. También dictó tutela preventiva para ordenar a las partes probables responsables abstenerse de realizar, manifestar, reproducir o generar expresiones, imágenes, videos, leyendas, escritos o cualquier otro medio, con los cuales se denigre, denoste, descalifique o vulnere de manera directa o indirecta la imagen, nombre o reputación de la promovente, con base en estereotipos de género y que tengan por objeto el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos.</p>
Hechos y/o frases	<i>Idem</i> (asunto anterior).
Resolución	<p>1) Se determina la existencia de la VPRG ejercida por Rodrigo Menéndez Roldán, con motivo de expresiones alusivas a la promovente que emitió en una entrevista en el medio digital Reportaje Urbano. Se acredita la afectación al derecho de la promovente de acceder a una vida libre de violencia por razón de género.</p>



<p>Resolución</p>	<p>2) Se acredita la existencia de la omisión de deber de cuidado por culpa in vigilando, por parte del partido FxM; y</p> <p>3) Se declara la inexistencia de las infracciones atribuidas al medio de comunicación digital Reportaje Urbano.</p> <p>4) Calificación de la falta: Grave Ordinaria. Sanción: multa de 30 UMAS vigente al momento de la comisión de la conducta, lo cual es equivalente a la cantidad de \$2,688.6 pesos (establecida en el artículo 19 fracción III, inciso b), de la Ley Procesal). Se estima que la multa es proporcional y adecuada para el caso, dado que equivale al 1.12% de su ingreso total correspondiente al ejercicio fiscal 2020.</p> <p>5) También se estima necesaria la implementación de una disculpa pública como medida de satisfacción que tenga por objeto reintegrar la dignidad de la afectada. Si la parte quejosa acepta la disculpa pública, Menéndez deberá difundir un video a través de sus cuentas de redes sociales de Facebook y Twitter, en el cual se disculpe personal y públicamente con la ofendida por haber realizado dichas expresiones.</p> <p>6) Además, se estima conveniente imponer al partido una amonestación pública. En consecuencia, el partido deberá informar, dentro de los 3 días siguientes a que se haya realizado la disculpa pública, acompañando la o las constancias que así lo acrediten, apercibido que, en caso de incumplimiento, le será impuesta alguna de las medidas de apremio a que se refiere el artículo 96 de la Ley Procesal.</p> <p>7) Medidas de no repetición:</p> <p>a. Se ordena inscribir a Rodrigo Menéndez Roldán en el RNPS por un periodo de 3 años;</p> <p>b. Se ordena que Menéndez realice un curso en materia de VPRG y/o VPMRG dentro de los 2 meses siguientes a la notificación del fallo y deberá acreditar su conclusión en un plano no mayor a 5 días hábiles a que ello ocurra, o bien, a la obtención de la constancia;</p> <p>c. Comunicación a otras autoridades: se deberá hacer del conocimiento la presente determinación a: la Fiscalía Electoral de CDMX, la Coordinación General de Investigación de Delitos de Género y Atención a Víctimas de la Fiscalía General de Justicia de CDMX, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de CDMX, Secretaría de las Mujeres de CDMX y la Secretaría de Seguridad Ciudadana de CDMX.</p>
-------------------	--

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las sentencias del TECDMX.



## **Semblanza**

*Erika Estrada Ruiz es licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en materia civil y maestra en Derecho por el Posgrado de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Sus áreas de especialización están vinculadas al diseño institucional, las reformas electorales, el financiamiento de los partidos políticos, la fiscalización de los recursos públicos involucrados en la política y las estrategias de empoderamiento político de las mujeres.*

*Ha participado como Observadora Internacional en cuatro Misiones de Observación Electoral. Además, colaboró en el entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal de 2012 a enero de 2015 como Secretaria Proyectista y Secretaria Técnica en la Secretaría General. De enero de 2012 a 2015 fue asesora del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y, con posterioridad, fue Directora de Resoluciones en la Unidad Técnica de Fiscalización de dicho Instituto, cargo que desempeñó de 2015 a 2020. Actualmente es Consejera Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.*

*Algunas de las publicaciones en las que ha participado son “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”, en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Segunda edición y “El financiamiento público como una vía para promover la participación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil”, en Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina.*





# Procedimiento administrativo sancionador: dilemas competenciales

*Sonia Pérez Pérez*

El procedimiento especial sancionador ha sido desde su concepción y origen judicial, un instrumento para lograr restaurar el orden jurídico electoral violado en el contexto de la contienda electoral, de manera idónea, eficaz, completa y exhaustiva.<sup>1</sup>

Surge como una necesidad práctica y se fue perfeccionando como una herramienta más amplia y sofisticada con la percepción de limitarlo al desarrollo de los procesos electorales; sin embargo, ahora hay una dinámica permanente fuera de procesos electorales de gran relevancia, por lo que es necesario replantearnos la utilización de estos procedimientos especiales fuera del proceso electoral.

Ahora bien, cualquier persona u organización podrá solicitar a las autoridades electorales que se investiguen actos que presumiblemente sean violatorios de las normas electorales.<sup>2</sup>

---

1. Cfr. Carlos Alberto Ferrer Silva, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.

2. Atento a lo que dispone la *Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México* y el



Estas quejas o denuncias se sustanciarán a través del procedimiento sancionador, que puede ser ordinario o especial, sin embargo, ambos procedimientos tienen notas que los distinguen:

- **El Procedimiento Ordinario Sancionador (POS)**, se inicia de oficio o a instancia de parte para denunciar conductas contrarias a la normatividad electoral que sean cometidas dentro y fuera de procesos electorales.

La tramitación se realiza por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización y posteriormente es el propio Consejo General del IECM quien resuelve.

Está sujeto al principio dispositivo de manera que las partes deberán instar para el avance del mismo y hacer el ofrecimiento de las pruebas; y se tiene previsto que se pueda sustanciar durante 45 días, aunque por causa justificada, fundada y motivada podrá ampliarse por 45 días más.

- **El Procedimiento Especial Sancionador (PES)**, solamente podrá proceder por actos o conductas realizadas dentro del proceso electoral que sean presuntamente violatorias de las normas electorales.

El IECM realiza la tramitación y lo envía al Tribunal Electoral de la Ciudad de México para su resolución, con la finalidad de separar las funciones y

---

*Reglamento para el trámite y sustanciación de quejas y procedimientos de investigación del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).*



actuaciones dentro del mismo, y favorecer la obtención de criterios jurisdiccionales.

Es un procedimiento de naturaleza inquisitiva, lo que permite que el Instituto tenga una mayor amplitud en su actuación y en la investigación para allegarse de medios de convicción adicionales a los propuestos por la parte denunciante.

Está previsto que el trámite e investigación no sea mayor a 30 días, los cuales podrán ser ampliados por otro plazo igual si es necesario, con excepción de los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

El PES se podrá utilizar en los siguientes casos:

- En los procedimientos de investigación en materia de fiscalización, cuando se haya delegado esa función al Instituto;
- Por propaganda política o electoral que sea calumniosa o implique actos de violencia política contra las mujeres en razón de género;
- Cuando se trate de conductas relacionadas con propaganda diferente a las transmisiones de radio o televisión;
- Por actos anticipados de precampaña o campaña;
- Por actos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Como podrá apreciarse en la breve descripción realizada, las diferencias entre ambos procedimientos son notables. Desde mi perspectiva, el PES tiene ventajas como son la celeridad, la posibilidad de allegarse de medios probatorios, además de



evitar una cadena impugnativa más amplia y ofrece la oportunidad de obtener criterios jurisdiccionales sobre los temas y conductas denunciadas.

Un aspecto sobre el cual se puede reflexionar, es respecto a la pertinencia de utilizar el procedimiento especial sancionador para investigar y sancionar conductas relacionadas con hechos sucedidos fuera del proceso electoral, especialmente, cuando la naturaleza y características de las conductas sean tales que ameriten este tratamiento especial, por ejemplo, las violatorias del artículo 134 constitucional en relación con el uso indebido de recursos públicos y la promoción personalizada, tal como sucede con los casos de violencia política.

Es relevante establecer esa posibilidad, ya que al estar involucradas personas servidoras públicas y recursos del erario, cobra mayor importancia la investigación y sanción que pueda imponerse. Aunado a ello, hay que tomar en cuenta que se debe agotar la cadena impugnativa y al tratarse de personas servidoras públicas, debe darse vista al superior jerárquico para la imposición de una sanción. En ese contexto, considero necesario analizar las vías de procedencia del PES.

Al respecto, es oportuno citar un caso que se presentó en el Instituto Electoral local cuando se promovió una queja en contra de una persona titular de una Alcaldía por la realización de un evento en el que se utilizaron las banderas de diversos partidos políticos, es decir, por presuntos actos violatorios del artículo 134 constitucional (promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, así como la vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad).

Al analizarse la procedencia de la vía, el Instituto determinó que debían tramitarse a través del procedimiento especial sancionador. Para arribar a esa conclusión tomó en consideración los precedentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde se resolvió que



la vía especial podía utilizarse debido a que los actos reclamados incidían directa o indirectamente en un proceso electoral, y considerando que el procedimiento especial sancionador se tramitaba y resolvía en menos tiempo que el previsto en la vía ordinaria, por lo tanto, se ordenó que el asunto se tramitara en la vía especial.

En un caso opuesto, se presentó otra queja contra una persona servidora pública por la presunta distribución de tarjetas que hacían referencia a un programa social, el cual se podía asociar a la persona e implicar promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

En circunstancias similares a la anterior, el Instituto tomó en consideración que si bien la vía especial está destinada para hechos sucedidos dentro del proceso electoral, la Sala Superior había abierto la puerta a otras violaciones que incidieran directa o indirectamente en un proceso electoral y, en atención a las conductas impugnadas, se ordenó sustanciar el procedimiento como especial sancionador.

No obstante, esta determinación fue recurrida y el Tribunal Electoral local revocó la admisión y ordenó que se tramitaran los expedientes en la vía ordinaria, pues no se encontraba en curso un proceso electoral y concluyó que la posible incidencia en alguno, en todo caso, debía analizarse al conocer el fondo del asunto.

Cabe señalar que en ambos casos se citó la tesis XIII/2018 que a la letra dice:

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE TRAMITAR POR ESTA VÍA LAS QUEJAS O DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN DURANTE EL CURSO DE UN PROCESO ELECTORAL.- De lo dispuesto en**



*los artículos 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierten las conductas que dan lugar al inicio del **procedimiento especial sancionador**; sin embargo, hay otras que pueden substanciar en esta vía que en principio serían materia de un procedimiento ordinario, siempre que incidan directa o indirectamente en un proceso electoral. Lo anterior considerando que el procedimiento especial sancionador sigue una tramitación abreviada para resolver en menor tiempo que el previsto en la vía ordinaria. En caso de tramitarse por esta última, la autoridad debe motivar de manera exhaustiva las razones por las que considera que la conducta denunciada no tendría relación o impacto en el proceso comicial, de modo que las investigaciones puedan llevarse a cabo en plazos más amplios.*

Desde mi perspectiva, esta tesis muestra una apertura a la procedencia de la vía especial para casos que se presentan fuera de un proceso electoral, pero que pueden incidir en este; con esta misma lógica, considero que se podría ampliar el espectro de aplicación del procedimiento especial sancionador a otras conductas que por los efectos trascendentes ameriten esa vía.

Actualmente solo los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género tienen este tratamiento, pero paulatinamente podría irse abriendo más el criterio, por ejemplo, a los casos relacionados con promoción personalizada y uso de recursos públicos.

Y en el caso de las conductas donde se involucra a personas servidoras públicas, hay que reflexionar en la gravedad de



las mismas, puesto que implican una violación directa a un precepto constitucional y son, por su naturaleza, relevantes; ya que por una parte se pretende evitar que se realice propaganda a favor de alguna persona servidora pública, que pueda afectar la equidad en la contienda electoral y, por la otra, se trata de preservar la transparencia, licitud y honradez con la cual se debe hacer uso de los recursos del Estado; aquí es muy importante enfatizar que estas conductas las cometen personas que son servidoras públicas que, por su naturaleza, están sujetas al principio de legalidad y que deben conducirse dentro del marco de las normas aplicables, sin olvidar que en algunos casos tienen la expectativa de participar en un proceso de reelección.

Un dato adicional es que tratándose de personas servidoras públicas, la Ley Procesal Electoral Local dispone que será la o el superior jerárquico quien imponga la sanción, de tal manera que una vez que se ha realizado su investigación, se debe remitir a otra autoridad para una sanción, con lo cual se advierte que los plazos pueden extenderse aún más, sin omitir que la propia sanción puede llevar su propia cadena impugnativa.<sup>3</sup>

Finalmente, para ofrecer un contexto más amplio, de acuerdo a lo informado por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización,<sup>4</sup> en el Instituto Electoral de la Ciudad de México, una vez concluido el proceso electoral, se recibieron 95 quejas, de las cuales 32 se tramitaron en la vía ordinaria y 11 en la vía especial, lo que muestra la preponderancia de los procedimientos ordinarios, pero queremos

---

3. Jurisprudencia 16/2013. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL.

4. Datos recabados una vez que finalizó el pasado proceso electoral de 2020-2021 y con corte al 30 de octubre de 2022.



resaltar que 28 casos corresponden a hechos violatorios del artículo 134 constitucional. Este número es sin duda revelador, ya que podemos observar que se trata de casos que, por su relevancia, podrían tramitarse en la vía especial y una vez que se realice la sustanciación, remitir al Tribunal Electoral local para su resolución, y poder así sancionar a las personas servidoras públicas, en caso de ser responsables de una infracción.

Con base en lo anterior, es necesario generar reflexiones en torno a las reglas aplicables para las diferentes figuras procesales; analizar los fines que se buscan y las consecuencias que pueden tener en la realidad y, con base en ello, determinar si aún atienden a una realidad o es momento de modificarlas o interpretarlas de tal manera que se adapten a las condiciones fácticas de los sujetos que regulan.

## REFERENCIAS

Ferrer Silva, Carlos Alberto. *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.

Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

Manual sobre violencia política contra las mujeres en razón de género. ¿Qué hago si soy víctima? Instituto Electoral de la Ciudad de México. Disponible en: [shorturl.at/osBL9](http://shorturl.at/osBL9)

Reglamento para el trámite y sustanciación de quejas y procedimientos de investigación del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/ReglamentoQueja-sIECM.pdf>



## **Semblanza**

*Sonia Pérez Pérez es egresada de la UNAM y obtuvo el grado de maestra en Derecho con mención honorífica por la misma Universidad.*

*Se ha desempeñado como Secretaria de Estudio y Cuenta y Secretaria Auxiliar en el entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal. Ha sido asesora de Consejera Electoral en el otrora Instituto Federal Electoral. Asimismo, fue coordinadora de investigación en el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua; colaboró en la Sala Regional Toluca y como Secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

*En 2020 fue designada como Consejera Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.*





# Procedimientos especiales sancionadores en la Ciudad de México

Operatividad del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Comunicación entre áreas del Instituto, capacitación a órganos desconcentrados y comunicación institucional con el TECDMX. Detección de necesidades. Proceso Electoral 2020-2021

*Bernardo Valle Monroy*

## EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR (PES) EN EL ÁMBITO LOCAL

### **A. Regulación a nivel federal**

Frente al que, hasta ese momento fue el proceso electoral más competido de la historia en este país, una determinación jurisdiccional electoral en 2006 (SUP-RAP-17/2006) dio origen



a un procedimiento que cambiaría el rumbo de los procesos electorales en México.

Se trataba de un procedimiento meramente administrativo de carácter sumario, que facultaba a la autoridad administrativa electoral federal a emitir medidas cautelares, que restringieran la emisión de propaganda dentro de las campañas electorales cuando esta pudiese vulnerar la equidad en la contienda. Posteriormente, se reguló e implementó formalmente en la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008.

Además, se implementó un nuevo modelo de comunicación política, vigente hasta nuestros días, mismo que impide a los actores políticos abusar de figuras, posiciones y cargos, a efecto de que el debate dentro y fuera de las campañas electorales no sobrepase los límites constitucionales y legales.

Asimismo, con la reforma electoral federal de 2014, el procedimiento dejó de ser meramente administrativo para convertirse en un procedimiento dual, esto es, que diera paso a la intervención de la autoridad jurisdiccional electoral, tanto en el ámbito federal como local, para la resolución del fondo de los procedimientos especiales sancionadores relacionados con violaciones al modelo de comunicación política.

El Instituto Electoral Ciudad de México (IECM) —antes del Distrito Federal—, al igual que el resto de los organismos públicos electorales del país, tuvo la encomienda legal de implementar desde 2014, el trámite, medidas cautelares, sustanciación y dictamen del PES, a efecto de que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) —otrotra Distrito Federal— resolviera respecto de las presuntas irregularidades que pudiesen vulnerar la equidad en la contienda en el proceso electoral local.

Derivado de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de paridad



de género,<sup>1</sup> publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019, entre otras cuestiones, se garantizó a nivel constitucional la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres al acceso del poder público, al establecer que la mitad de los cargos de decisión, en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y organismos autónomos, deberán ser ocupados por las mujeres; es decir, que exista paridad transversal o paridad en “todo”.

En la misma línea de dicha reforma constitucional, en medio de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia generada por la COVID-19, el 13 de abril de 2020, el Congreso de la Unión aprobó una reforma a cinco leyes generales y tres orgánicas en materia de violencia política en razón de género, definiendo su concepto, consecuencias y autoridades que debían investigar y resolver sobre dichas conductas.

Respecto al PES en materia electoral, la reforma legal federal facultó al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales para iniciar procedimientos sancionadores por actos u omisiones constitutivos de violencia política contra las mujeres, así como dictar las medidas cautelares y de protección, además de medidas de reparación integral, tales como la indemnización a la víctima, la restitución en el cargo si fue obligada a renunciar, disculpa pública y medidas de no repetición.

En el caso de los partidos políticos se prevé la obligación de incluir mecanismos de sanción aplicables a quienes ejerzan violencia política contra las mujeres en razón de género, y de garantizar la prevención, atención y sanción de esas conductas.

Otro tema relevante fue el reconocimiento de las situaciones de violencia política que enfrentan las mujeres indígenas, incluyendo la restricción de los derechos de las mujeres con

---

1. Artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la CPEUM.



base en la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios que sean violatorios de los derechos humanos” (Zorrilla, 2020).

### **A. Adecuación legislativa en Ciudad de México**

Acorde con las reformas antes mencionadas, el Congreso de la Ciudad de México reformó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (CIPECDMX) y la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México (LPECDMX).

El CIPECDMX incorporó los conceptos y facultades de las autoridades electorales, tanto administrativa como jurisdiccional, para el conocimiento de las faltas relativas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.<sup>2</sup> Asimismo, la LPECDMX incorporó, acorde con la LGIPE, que sería mediante el PES de carácter dual como se resolverían estas controversias, tuvieran o no que ver con el proceso electoral local, aunado al tratamiento general para el dictado de las medidas cautelares y/o de protección por parte del IECM.<sup>3</sup>

### **B. Reglamentación por parte del IECM**

Una vez establecido el marco legislativo para el tratamiento de las faltas en materia de violencia política en razón de género, el Consejo General del IECM en ejercicio de su facultad

---

2. CIPECDMX, artículos 2, 4, 6, 8, 19, 20, 21, 273, 285 y 400, 2020.

3. LPECDMX, artículos 1, 3, 4, 8, 10, 11, 15, 19, 114 y 122, 2020.



reglamentaria, y acorde con la LPECDMX,<sup>4</sup> emitió el nuevo Reglamento para el trámite y sustanciación de quejas y procedimientos de investigación del Instituto Electoral de la Ciudad de México (Reglamento), todo esto en el marco del Proceso Electoral Local 2020-2021 y bajo las restricciones propiciadas por la pandemia ocasionada por el virus del SARS-CoV-2.

Las novedades contenidas en el referido Reglamento consisten primordialmente en la presentación de quejas o denuncias por vía electrónica; el dictado de las medidas cautelares o de protección por parte de la Comisión de Asociaciones Políticas (CAP) dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de la denuncia en la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas (DEAP), en los casos de violencia política en razón de género y violencia política contra las mujeres en razón de género. Se estableció que cuando se recibiera una queja presentada por terceros, en las que se denunciaran hechos por violencia política contra las mujeres en razón de género, y no se presentara el consentimiento expreso de la probable víctima, la Secretaría Ejecutiva requeriría al tercero para que presentara el consentimiento, o en su caso, datos de localización de la probable víctima para la ratificación de los hechos denunciados; que las quejas o denuncias que versen sobre derechos fundamentales podrán presentarse hasta un año después en que se cometió o se tuvo conocimiento de la comisión de la posible falta, incluyendo en esta hipótesis, violencia política contra las mujeres en razón de género; así como la inclusión en el registro de personas sancionadas.

En ese contexto, el Reglamento establece que, en los PES, el trámite y sustanciación no podrá exceder de 30 días, contados a partir de que la CAP acuerde su inicio. En los casos que así se requiera, la Secretaría Ejecutiva (SE) podrá acordar la ampliación

---

4. LPECDMX, artículo 4, 2020.



del plazo, hasta por un periodo igual, a excepción de los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género, en cuyo caso, la sustanciación no podrá exceder de 15 días.<sup>5</sup>

Anterior a la determinación del inicio de los PES por parte de la CAP, la SE debe, entre otros, recibir el escrito de queja o denuncia, que en ocasiones proviene de algún órgano desconcentrado; determinar el trámite; verificar la procedencia y, en su caso, realizar la prevención que corresponda; llevar a cabo las diligencias preliminares y/o, de así ameritar el caso concreto, someter a consideración de la CAP las medidas cautelares o de protección, que de tratarse de violencia política contra las mujeres, como ya se mencionó, tendrá que ser dentro de las 24 horas siguientes a que la DEAP haya recibido el escrito de denuncia.<sup>6</sup>

Ahora bien, la fase de sustanciación incluye el emplazamiento, investigación, pruebas, alegatos y cierre de instrucción. Todas estas etapas deben respetar los términos legales establecidos, a efectos de cumplir con los principios de certeza y seguridad jurídica, así como con la garantía de audiencia de los probables responsables.<sup>7</sup>

Una vez cerrada la instrucción, la SE elaborará el dictamen y remitirá el expediente al TECDMX, a efecto de que resuelva lo conducente.<sup>8</sup>

En toda esta etapa, coadyuva con la SE la Dirección Ejecutiva (DEAP) y la Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos (UTAJ) auxilia por cargas de trabajo en términos de LPECDMX.<sup>9</sup>

---

5. Reglamento, artículo 77, último párrafo, 2021.

6. LPECDMX, artículo 4, 2020 y Reglamento, artículos 16 a 23, 2021.

7. Reglamento, artículos 24 a 26, 78 a 80, 2021.

8. Reglamento, artículo 81, 2021.

9. LPECDMX, artículo 4, 2020.



No omito mencionar que, adicionalmente a lo ya señalado, también se debe dar seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares o de protección.

## OPERATIVIDAD DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. COMUNICACIÓN ENTRE ÁREAS DEL INSTITUTO, CAPACITACIÓN A ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

De manera anterior al inicio de los procesos electorales, tanto 2017-2018 como 2020-2021, se capacita a los órganos desconcentrados del IECM para el trámite que deben dar a las quejas y denuncias, aunado a que para el proceso 2020-2021, se les capacitó para la recepción y trato de las personas que presentaran denuncias relacionadas con violencia política en razón de género y violencia política contra las mujeres en razón de género.

En el Proceso Electoral Local 2020-2021, se recibieron en el IECM 805 quejas o denuncias, 68 versaban sobre violencia política en razón de género. De ahí se iniciaron 352 PES y se dictaron 61 pronunciamientos de medidas cautelares y/o de protección.

Es importante mencionar que, con la reestructura legal del presente año, el área que se encuentra directamente encargada del trámite y sustanciación de las quejas y denuncias en el IECM, es la Dirección de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización, otrora Dirección de Quejas de la DEAP (DQ).<sup>10</sup>

---

10. IECM, IECM-ACU-CG-050-2022, 2022.



Como ya se señaló, en lo relativo al Proceso Electoral 2020-2021, en el trámite y sustanciación de las denuncias y procedimientos participan de manera inmediata: la SE, la CAP y la DQ, y de forma auxiliar por las cargas de trabajo la UTAJ.

La DQ se encontraba conformada por nueve personas de estructura y, durante los procesos electorales, 25 personas más por concepto de honorarios. La UTAJ, por las cargas de trabajo y la insuficiencia presupuestal, puso a disposición a cuatro personas para el auxilio en el trámite de los PES.

Del mismo modo, ante las cargas de trabajo, se solicitó el auxilio de las demás áreas del IECM para que, mediante una capacitación anterior, estuvieran comisionadas en la DQ.

Todas esas acciones fueron tomadas a efecto de contar con personal suficiente para la debida diligencia de los PES.

Asimismo, cabe destacar que la CAP, en todos los casos, se pronunció en tiempo y forma respecto de las medidas cautelares y de protección, en materia de violencia política contra las mujeres, sesionando en un total de 105 ocasiones entre el 2020 y 2021.

Ahora bien, pese a todos los esfuerzos y dadas las necesidades generadas por la urgencia de dar trámite y sustanciación a los PES relativos a violencia política contra las mujeres, así como el desmesurado incremento en el número de denuncias, la contingencia sanitaria, insuficiencia de personal y presupuesto, en varios casos no fue posible apearnos a los tiempos esperados, por lo que debemos concentrarnos en la implementación de estrategias a efecto de mejorar el rendimiento en dicho rubro en el próximo proceso electoral local en esta ciudad.



## **A. Comunicación institucional con el TECDMX**

Si bien existe una comunicación permanente entre el IECM y el TECDMX, lo cierto es que en el Proceso Electoral Local 2020-2021, el IECM se encontró en la imposibilidad de completar el expediente electrónico de manera simultánea, ello por las razones antes expuestas, lo que se tradujo en una reducción en la comunicación institucional al momento de la sustanciación de los expedientes, situación que con la suficiencia de personal debe ser subsanada.

Aunado a ello, existieron reuniones entre los plenos de ambos órganos colegiados para el tratamiento de los temas, situación que enriquece la coordinación y colaboración en todo momento y que debe prevalecer de cara al próximo proceso electoral.

## **B. Detección de necesidades. Respecto a la operatividad y estructura del IECM**

### **1. Capacitación y sensibilización del personal del IECM**

Sin duda, el IECM constantemente capacita a su personal respecto de todas las funciones que realiza, pero ello debe incluir de manera permanente el tratamiento que hay que darle a las denuncias en este tipo de procedimientos, ello ya que como hemos observado a lo largo del desarrollo del presente tema, se ven envueltos derechos fundamentales.

Asimismo, debe capacitarse al personal de las áreas centrales y órganos desconcentrados del IECM para que, desde su trinchera, tengan perspectiva de género en caso de recibir una denuncia de violencia política en razón de género.



## **2. Necesidad de mayor número de personal técnico especializado**

Si bien con la reforma de austeridad aprobada por el Congreso local el presente año, el máximo órgano de dirección del IECM vio la necesidad de trasladar una subdirección al área de procedimientos administrativos sancionadores, a efecto de solventar, en la medida de lo posible, las cargas de trabajo con motivo del estudio de las faltas relativas a violencia política en razón de género, lo cierto es que el número de denuncias supera en demasía la capacidad de la estructura que existe en la actualidad, por lo que, si no se dispone de un presupuesto y capacitación adecuada, se corre el riesgo de no lograr el objetivo legal en el próximo proceso electoral local.

## **3. Mayor comunicación entre el IECM y el TECDMX**

Si bien existe una buena comunicación entre ambas instituciones electorales, lo cierto es que debe existir una mayor comunicación entre las áreas que se encargan de los PES. Ello, para poder tener claro los criterios y necesidades que ambas instituciones requieren para una verdadera colaboración. Dicha comunicación podría comenzar con un foro o seminario de manera anterior al inicio del próximo proceso electoral local.

Para concluir, no omito mencionar que, con base en los datos aquí mencionados, pese a que siempre existirá la oportunidad de mejorar, el IECM siempre ha realizado todo lo materialmente posible para cumplir a cabalidad con sus obligaciones.



## REFERENCIAS

Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género del Congreso de la Ciudad de México, *Violencia política contra las mujeres, las reformas en la Ciudad de México*, México, Congreso de la Ciudad de México, 2020, pp. 28-48.

Zorrilla, Francisco, 2020, “La reforma sobre violencia política de género”, *Nexos*, mayo de 2020. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-reforma-sobre-violencia-politica-de-genero/>

### Sitio web

IECM, Instituto Electoral Ciudad de México, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, mediante el cual se aprueba el Dictamen por el que se adecua la Estructura Orgánica y Funcional del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en cumplimiento al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México*, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 2 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2022/IECM-ACU-CG-050-2022.pdf> (consultada el 19 de octubre de 2022).

### Sentencia

SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición “Por el Bien de Todos”.  
Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto



Federal Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de octubre de 2022).

## **Legislación**

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2021.

CIPECDMX. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, 2020.

LPECDMX. Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, México, Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, 2020.

Reglamento. Reglamento para el trámite y sustanciación de quejas y procedimientos de investigación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, Instituto Electoral Ciudad de México, 2021.



## **Semblanza**

*Maestro en Derecho Electoral y licenciado en Derecho con la especialidad de Administración y Finanzas Públicas.*

*Actualmente es Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México, a partir del uno de octubre de 2017. Además, cursa el doctorado en Derecho Constitucional y Derechos Humanos.*

*Ha ocupado los cargos de Secretario General del Tribunal Electoral de la Ciudad de México; previamente se desempeñó como Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo de Asociaciones Políticas, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, estos último en el Instituto Electoral de la Ciudad de México.*

*Coautor de las obras Derecho Electoral Mexicano. Una Visión Local: Distrito Federal; La Ciudad de México y su esquema electoral y Los derechos humanos y la perspectiva de género en el ámbito jurisdiccional electoral de la Ciudad de México. Pandemia y elecciones: retos y oportunidades para el desarrollo del proceso electoral 2020-2021.*





# Una propuesta de mejora al Procedimiento Especial Sancionador (PES) como mecanismo reparador de derechos políticos en la Ciudad de México

*Ernesto Ramos Mega*

## INTRODUCCIÓN

El Procedimiento Especial Sancionador (PES) es una herramienta dispuesta en las reglas político-electorales, orientada a garantizar el adecuado desarrollo de los procesos electorales y a mantener la vigencia y salvaguarda de los derechos humanos en su vertiente política; su rasgo principal es la celeridad con que se tramita y resuelve respecto de otros procedimientos sancionadores.

El PES fue diseñado para restaurar la regularidad democrática de forma expedita, colocando en el centro los derechos políticos y los valores esenciales de la democracia y dejando al margen actos insustanciales que solo retardan soluciones a problemas político-electorales.



En una ciudad tan compleja, con una dinámica sociopolítica activa, es de esperarse la presencia de hechos y retos novedosos que deben ser atendidos oportunamente por las autoridades electorales. En su origen, el PES se instrumentaba ante conductas presentadas en el contexto de los comicios; sin embargo, a lo largo del tiempo, y ante la presencia de nuevas situaciones, este mecanismo expandió su aplicación para corregirlas, garantizando comicios equitativos y el adecuado ejercicio de derechos. Lo anterior, impone retos diversos a las autoridades electorales, los cuales demandan su pronta y eficaz actuación.

## ORIGEN Y TRANSFORMACIONES DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

La elección presidencial de 2006 representó un antes y un después para el derecho electoral mexicano, las campañas políticas de esos comicios se distinguieron por la presencia de propaganda negra, la cual se desplegó, fundamentalmente, en radio y televisión; esta se caracterizó por la exposición de mensajes calumniosos y/o denigrantes en contra de las candidaturas presidenciales. Este fue el contexto previo al surgimiento del PES; su origen se encuentra en la sentencia SUP-RAP-17/2006. En esta decisión, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dispuso que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) detentaba facultades implícitas para decidir la restauración de la regularidad democrática con el objeto de garantizar el normal desarrollo del proceso electoral. En esa sentencia, el TEPJF le ordenó al IFE instrumentar un procedimiento para prevenir y corregir los vicios en los comicios con apego al debido proceso,



considerando la necesidad de facultar a la autoridad federal para dictar medidas de prevención orientadas a cesar la continuidad en la comisión de infracciones que pudieran dañar de forma irreparable la equidad en el proceso electoral. Así, surgió el procedimiento especial abreviado cuyo atributo central fue mantener la regularidad de las elecciones sobre la base de la expeditéz por cuanto hace al tiempo involucrado en su resolución.

A partir de ese momento, el IFE contó con un dispositivo jurídico para procesar las denuncias de los actores políticos en plazos muy cortos. Fue hasta la reforma electoral de 2008, cuando el PES se introdujo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el IFE era la única instancia para instruirlo y resolverlo. Sin embargo, en la reforma de 2014<sup>1</sup> el PES se rediseñó para disponer, por un lado, que el naciente Instituto Nacional Electoral (INE) fuera la autoridad instructora y, por el otro, que la nueva Sala Regional Especializada del TEPJF (SRE) fuera la instancia resolutora, en tanto la Sala Superior se encargaría de conocer y resolver definitivamente las inconformidades contra las medidas cautelares y las resoluciones emitidas por la SRE.

## EL IECM FRENTE A LOS RETOS OPERATIVOS QUE IMPONE EL PES DE CARA AL PROCESO ELECTORAL LOCAL DE 2023-2024

En la Ciudad de México el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) conoce e instruye el PES y el Tribunal

---

1. El Decreto de esta Reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 10 de febrero de 2014.



Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) resuelve. Asimismo, en su origen se tramitaban las siguientes conductas:

- Violaciones al modelo de comunicación política, establecido en la Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM);
- Actos contrarios al párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM;
- Contravención a las normas sobre propaganda política o electoral o,
- Conductas que constituyan actos anticipados de precampaña y campaña.

También es cierto que en el transcurso del tiempo se ampliaron los temas sujetos al PES; así, el TEPJF ha determinado que, por su naturaleza, es idóneo para tratar conductas contrarias al párrafo séptimo del artículo 134 de la CPEUM<sup>2</sup> (principio de imparcialidad, neutralidad y uso indebido de recursos públicos); así como por la destrucción de propaganda electoral.<sup>3</sup> Asimismo, la SRE ha determinado que a través de este dispositivo se pueden tramitar conductas contrarias a:<sup>4</sup>

---

2. Ver la sentencia SUP-REP-1/2015 y acumulados, así como la ejecutoria SUP-REP-238/2015.

3. Ver la sentencia SUP-REP-203/2018.

4. Es importante referir que el modelo de comunicación política no se circunscribe a la propaganda que se transmite por radio y/o TV, ahora se integra al análisis jurídico cualquier medio que se use para publicitar mensajes político-electorales, como pueden ser las redes sociales, sitios de internet, espectaculares, lonas, bardas, etc., por lo que conductas violatorias de las reglas



- El interés superior de la niñez cuando aparezcan en la propaganda política-electoral de candidaturas y de partidos políticos;<sup>5</sup>
- La incorporación de la imagen de terceras personas sin su consentimiento en la propaganda política electoral;<sup>6</sup>
- La difusión de propaganda con elementos discriminatorios,<sup>7</sup>
- Hechos de violencia política en razón de género.<sup>8</sup>

---

de la propaganda electoral pueden procesarse vía el PES. Si bien la norma dispone que este procedimiento se instrumente en los procesos electorales, el TEPJF ha determinado la posibilidad de instaurar el PES fuera del proceso, ello considerando la naturaleza de las conductas acusadas y el medio empleado para materializarla, lo anterior porque esta herramienta tiene como rasgo definitorio la expeditéz en su desarrollo, situación que es de enorme utilidad para evitar daños a las reglas democráticas y afectación a los derechos (ver la Jurisprudencia 10/2018, de rubro: PES “ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN”; ver también las sentencias SUP-RAP-41/2009 y SUP-RAP-20/2010).

5. Ver las sentencias SRE-PSC-121/2015 y SRE-PSC-59/2018, así como la jurisprudencia 5/2017 del TEPJF, de rubro: “PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. Estas sentencias fueron el marco de referencia del INE para la construcción y emisión de los Lineamientos para la protección de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales”. Disponible en: <https://www.ine.mx/modificacion-lineamientos-proteccion-ninas-ninos-y-adolescentes-en-materia-de-propaganda-y-mensajes-electorales/>.

6. Véanse las sentencias SRE-PSC-43/2015 y SRE-PSC-94/2015.

7. Véase la sentencia SRE-PSC-49/2019.

8. Véanse las ejecutorías de la Sala Especializada identificadas como SRE-PSC-257/2015 y SRE-PSD-77/2018.



Ahora bien, desde la experiencia como funcionario electoral, y como parte de la autoridad administrativa local, mencionaré que existen al menos cuatro áreas de oportunidad que, de atenderse, pudieran contribuir a la optimización de los trabajos vinculados al PES, a saber:

- A. Reingeniería de procesos para la tramitación de quejas;
- B. Diseño y uso de un sistema electrónico por internet que permita a las autoridades electorales la comunicación continua y el seguimiento en tiempo real de la instrucción del PES;
- C. Capacitación de las personas servidoras públicas que intervienen en el PES y;
- D. Mejora en los flujos de comunicación entre las áreas del IECM.

### **A) Reingeniería de procesos para la tramitación de quejas**

Con las previsiones que se podían esperar respecto de las quejas que pudieran interponerse en el proceso electoral 2023-2024, es imperativo el replanteamiento y el rediseño de los procesos del IECM por los cuales se reciben, tramitan y sustancian las quejas. Para estar en aptitud de atender oportunamente las denuncias que lleguen, debemos transitar del modelo artesanal imperante, en el que las personas servidoras públicas del Instituto, de forma individual, revisan un sinnúmero de escritos de queja conforme llegan a la autoridad, a un modelo que privilegie la eficiencia basado en el trabajo especializado donde, primero, se analice la procedencia de las quejas, posteriormente, se realice una clasificación de los escritos por el tipo de conducta denunciada, para después turnarlos



al equipo, previamente conformado, para su trámite y sustanciación.

Esta reingeniería consistiría en crear secuencias y procesos para establecer criterios de operación y nuevas formas de gestionar los trabajos vinculados a la recepción, trámite e investigación de las denuncias. El objetivo de la reingeniería es cambiar la concepción de las rutinas de trabajo mediante el análisis y el rediseño de dichas rutinas para atender los PES con estándares de calidad y de cumplimiento de plazos legales. Con ello, se buscaría evitar la generación de rezagos y la consecuente acumulación de procedimientos. De ahí la necesidad de transitar a un modelo que replantee las rutinas de trabajo y permita aumentar la eficacia operativa de las áreas implicadas en la instrucción del PES; se trata de un esquema de trabajo asentado en la reorganización de las tareas involucradas en la instrucción del PES, el cual también aceleraría la tramitación y el seguimiento de cada medida cautelar que dicte la autoridad, especialmente las urgentes en los casos de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPMG). Asimismo, con un modelo de operación renovado, con criterios cuidadosamente definidos para atender los procedimientos especiales y ordinarios, generaría las rutinas idóneas para atender con mayor prontitud los posibles desechamientos de escritos de quejas por ser improcedentes, o las quejas frívolas que siempre le demandan tiempo y atención a la autoridad.

**B) Diseño y uso de un sistema electrónico por internet que permita a las autoridades electorales la comunicación continua y el seguimiento en tiempo real de la instrucción del PES**

La reforma electoral de 2014 modificó aspectos procesales del PES, ahora demanda trabajo colaborativo y constante entre



el IECM y el TECDMX. A la fecha, los expedientes sustanciados se hacen del conocimiento del TECDMX vía electrónica y física en un solo momento.

Es decir, se entregan a la autoridad jurisdiccional (TECD-MX) cuando la investigación por la autoridad instructora (el IECM) termina. Sin que esté contemplado un mecanismo de seguimiento, por parte de las autoridades involucradas, en tiempo real del curso de cada expediente. Por lo que se considera idóneo proponer el diseño e implementación de un sistema similar al Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores (SIPES),<sup>9</sup> ajustado a las características normativas de la Ciudad de México. La plataforma electrónica sugerida estaría conectada a internet; el IECM y el TECDMX la emplearían para desahogar el PES y que sea parte de la órbita político-electoral en la Ciudad de México. Fundamentalmente, el aplicativo permitiría a las autoridades contar con un sistema informático capaz de captar toda la documentación vinculada a los procedimientos,<sup>10</sup> así como el seguimiento oportuno por parte de las autoridades electorales con el objetivo de que estos medios puedan ser tramitados y resueltos de forma expedita.

---

9. El SIPES permite al INE y a la SRE dar seguimiento en tiempo real a las actuaciones que se van dando por cada PES, desde la presentación de un escrito de denuncia, hasta su resolución. El SIPES no solo es un repositorio informático en donde el INE carga las constancias generadas durante la sustanciación de un procedimiento, incluida la resolución por parte de la SRE. Este sistema contribuye también al debido curso del procedimiento y al cumplimiento de plazos en que debe resolverse.

10. Como puede advertirse, habría medios de prueba que, por su naturaleza, no podrían ser incorporados al SIPES; en estos casos, el INE y la SRE usan otras vías de contacto remoto con el objeto de integrar todo al expediente del procedimiento del que se trate y que se le pueda dar el seguimiento en tiempo real.



### **C) Capacitación de las personas servidoras públicas que intervienen en el PES**

En el pasado Proceso Electoral 2020-2021, el IECM recibió 805 quejas, de estas, 92 se recibieron en 2020 y 713 en 2021. Como se aprecia, en el año de la elección en el que se renovaron las 16 Alcaldías y el Congreso de la Ciudad de México, la interposición de denuncias aumentó significativamente.<sup>11</sup> En septiembre de 2023 iniciará el proceso electoral local para renovar, en concurrencia con cargos federales, todos los cargos de elección popular de la Ciudad de México: la Jefatura de Gobierno, las 16 Alcaldías y el Congreso.

Ante la cantidad de quejas recibidas en los comicios pasados, el Instituto enfrentó problemas vinculados con la falta de personal debidamente capacitado en aspectos jurídico-técnicos para acometer la debida instrucción que demanda cada PES, así como en temas asociados a los derechos de última generación. Por ello, se tomó la decisión institucional de que personal de la Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos (UTAJ del IECM) reforzase los trabajos de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización (DEAPF del IECM) en la realización de labores de instrucción del procedimiento especial.

Como medida para evitar escenarios como el descrito, es importante solventar necesidades de capacitación del personal del Instituto en aspectos procesales y en el casos de VPMG. Esto en atención a los cambios a la legislación en este tema, más los avances promovidos por las autoridades electorales, de muy reciente data. Apenas en junio de 2019 se ajustaron las reglas para propiciar la paridad en todo, y en abril de 2020 se generaron las bases institucionales para hacer frente

---

11. De enero a octubre de 2022 el IECM ha recibido 94 quejas.



a los fenómenos de desigualdad, discriminación y violencia que limitan el reconocimiento, el respeto y el ejercicio de los derechos humanos, electorales y políticos de las mujeres. De ahí la necesidad de diseñar y aplicar esquemas para capacitar en esta materia.

Una formación adecuada de las personas servidoras públicas contribuye de forma eficiente en las tareas; por ello, es necesario fortalecer sus capacidades no solo en el proceso jurídico del PES, actualmente atender las realidades de VPMG es de la mayor importancia para las autoridades electorales, por lo que el conocimiento en estos tópicos daría los elementos para dilucidar cuestionamientos mencionados a continuación y guiar una sólida capacitación para atender, como autoridad, los mencionados derechos de última generación, en los que el PES es la vía para su garantía:

*¿Qué es la violencia?, ¿qué es la violencia política?, ¿qué se entiende por género?, ¿qué es la violencia de género?, ¿qué es la VPMG?, ¿qué se entiende por acciones, omisiones o tolerancia basadas en elementos de género?, ¿quién puede cometer VPMG?, ¿qué tipos de violencia se pueden ejercer?, ¿qué diferencia existe entre violencia, violencia política y VPMG?, ¿cómo puede identificarse la VPMG?, ¿qué conductas pueden ser constitutivas de VPMG?, ¿qué se entiende por víctima y cuáles son sus tipos?, ¿cuáles son los derechos de las víctimas?, ¿cuál es la metodología para juzgar con perspectiva de género?*

#### **D) Mejora de los flujos de comunicación entre las áreas del IECM**

La instrucción del PES en sede administrativa involucra el trabajo de diversas áreas del IECM. De ahí la necesidad de ajustar



los flujos de comunicación intrainstitucionales, con el objetivo de estar en aptitud de sustanciar los procedimientos especiales, bajo los principios de exhaustividad y máxima diligencia. La tramitación del PES, desde la presentación de la queja, hasta la remisión del expediente al TECDMX, entraña diversas comunicaciones entre áreas, incluso dentro de cada etapa que conforma la instrucción procesal del procedimiento, razón por la cual, la comunicación al interior del IECM debe estar alineada a la brevedad de los plazos que debe observar el PES pues, de no ser así, se podría correr el riesgo de no resolver con la expeditéz que caracteriza a este procedimiento.

## CONCLUSIÓN

El adecuado trabajo de instrucción, investigación y resolución del procedimiento especial sancionador requiere de una constante y fluida comunicación entre el IECM y el TECDMX. En ese sentido, cobra especial relevancia la implementación de un trabajo de reingeniería de procesos al interior del Instituto, con el fin de repensar y modificar las rutinas de trabajo asociadas a la instrucción del PES para mejorar sus resultados y acortar los tiempos que se emplean para hacerlo. Este trabajo puede apoyarse en un sistema pensado para dotar de mayor eficacia a los trabajos del IECM frente a la instrucción del procedimiento especial sancionador.

Por cuanto hace a la capacitación, debe decirse que las enseñanzas del pasado proceso electoral evidenciaron la importancia de capacitar a las personas servidoras públicas a fin de fortalecer sus habilidades y conocimientos en dos aspectos fundamentales que atañen al PES: en derecho procesal electoral y en los derechos de última generación, particularmente



en lo relacionado con los temas de violencia política contra las mujeres en razón de género, pues tendencialmente son los asuntos que están demandando, cada vez más, la atención de las autoridades electorales. Solventar estas necesidades repercutiría en la conformación de investigaciones expeditas, exhaustivas y diligentes que propiciarían procesos electorales íntegros, en los cuales las autoridades puedan garantizar con eficacia los derechos humanos de los actores políticos y de las personas.

## REFERENCIAS

- Alcocer, Jorge, “El ciclo de las reformas electorales en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2ª. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2000.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, noviembre de 2008.
- Jaramillo Gumecindo, Michell, “La evolución del Procedimiento Especial Sancionador en materia electoral”, en *Procedimiento Especial Sancionador y faltas electorales*, María del Carmen Carreón Castro (coord.), México, Tirant lo blanch, 2019.



## **Marco normativo**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la  
Ciudad de México.

Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

Reglamento para el trámite y sustanciación de quejas y procedimientos de investigación del Instituto Electoral de la Ciudad de México.



## **Semblanza**

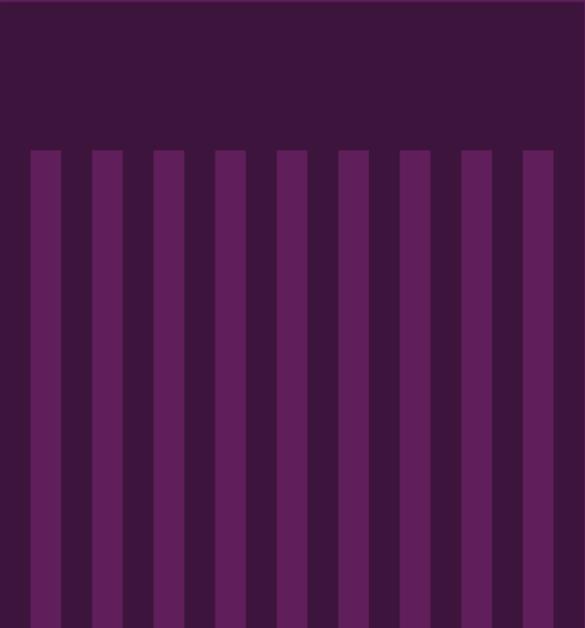
*Ernesto Ramos Mega es Consejero Electoral en el Instituto Electoral de la Ciudad de México desde octubre de 2020 y profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Tiene una maestría en Derecho y una especialidad en Derecho Electoral por la UNAM, ambas con mención honorífica.*

*Cuenta con más de veinte años de experiencia en temas electorales. Ha tenido cargos directivos en el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal. Ha sido consultor en voto electrónico para el PNUD; ha participado en proyectos de modernización electoral en apoyo a diversas autoridades de América Latina y ha dado clases en cursos de posgrado, diplomados y talleres. Cuenta con publicaciones en diversos libros y revistas especializadas sobre la materia electoral.*





**VI. Atribuciones y competencia  
de la Unidad Especializada de  
Procedimientos Sancionadores del  
Tribunal Electoral de la Ciudad  
de México, así como la  
funcionalidad del Sistema  
de Gestión de Quejas**





# La Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores y la regulación de los PES en la Ciudad de México

*Arístides Rodrigo Guerrero García*

## ORIGEN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Durante el Proceso Electoral del año 2006, la Coalición “Por el Bien de Todos” interpuso un recurso de apelación —SUP-RAP-17/2006— en contra del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), derivado de la omisión de este último de resolver un proyecto de acuerdo que tenía como finalidad ordenarle a la coalición “Alianza por México” retirar diversos promocionales de radio, televisión e internet en los cuales, a consideración de la parte actora, se denostaba, generaba descrédito y descalificaba a su candidato presidencial.

Los principales argumentos del entonces IFE para no resolver dicho acuerdo fue que las conductas denunciadas debían



resolverse a través del procedimiento administrativo sancionador electoral, ante lo cual la coalición actora señaló que se le violentaba el principio de justicia pronta y expedita, dado que este procedimiento, en esencia, contaba con plazos demasiado amplios, lo que podría causar un daño irreparable en el proceso electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consideró que, derivado de las facultades expresas e implícitas del IFE, podía iniciar un procedimiento análogo al procedimiento administrativo sancionador electoral, de carácter especializado, y revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, a efecto de “reorientar, reencauzar o depurar las actividades de los actores políticos durante el proceso electoral federal, con una finalidad, preponderantemente correctiva y, en su caso, restauradora del orden jurídico electoral”.<sup>1</sup>

Dicho criterio trajo consigo dos consecuencias casi inmediatas: por un lado, la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, en virtud de la cual, entre otros aspectos, se facultó al entonces IFE para sancionar las infracciones derivadas de transmisiones en radio y televisión, así como de concesionarios y permisionarios que resultaran violatorias de la ley electoral. Asimismo, se estableció que las violaciones de los partidos políticos o de cualquier persona física y jurídica a las reglas relativas a las campañas y precampañas serían sancionadas “conforme a la ley”.

La segunda consecuencia fue la expedición, el 14 de enero de 2008, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que materializó los mandatos constitucionales a través del establecimiento del procedimiento

---

1. Recurso de apelación SUP-RAP-17/2006. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006>



especial sancionador (PES) —artículos 367 a 371—, el cual procedía por violación a las reglas de los tiempos en radio y televisión, por contravención a las normas sobre propaganda político-electoral o por actos anticipados de precampaña o campaña.

Finalmente, la formación del PES alcanzó su punto más alto con la reforma político-electoral de 10 de febrero de 2014, en la cual se agregó un apartado D al artículo 41 constitucional, para establecer que el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), mediante procedimientos expeditos y conforme a la ley, investigaría las infracciones a la normativa electoral e integraría el expediente respectivo, el cual sería remitido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para su resolución.

Con lo anterior, se promulgó también la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 23 de mayo de ese año, y en cuyo artículo 475 se reconoció la competencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral para resolver el procedimiento especial sancionador.

## REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El PES se encuentra establecido en el artículo 3° de la Ley Procesal Electoral, el cual establece que será instrumentado dentro de los procesos electorales derivado de conductas contrarias a la norma electoral, es inquisitivo y bi-instancial, es decir, existe una autoridad investigadora, que en el caso en concreto es el Instituto Electoral de la Ciudad de México y una autoridad resolutora, encarnada en el Tribunal Electoral local.



Asimismo, dicho numeral establece que el PES procederá, de manera específica, en contra de las siguientes conductas:

- Por propaganda que constituya calumnia en contra de instituciones, partidos políticos o candidaturas;
- Por indebida confección, colocación o contenido de propaganda electoral;
- Por actos anticipados de precampaña y campaña;
- Por violencia política contra las mujeres en razón de género.

Para resolver los PES, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México establece a la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores (UEPS) como un órgano auxiliar del Tribunal Electoral local, según se advierte de su artículo 166, fracción VIII, inciso i).

Dicho ordenamiento consagra, además en su artículo 223, que la UEPS tiene a su cargo el estudio y análisis de los procedimientos sancionadores que sean remitidos por el Instituto Electoral, así como la instrucción y resolución de los medios de impugnación que se promuevan en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto en los procedimientos ordinarios que se instauren por faltas cometidas dentro o fuera de los procesos electorales.

Por cuanto hace a la tramitación del PES, el expediente, como ya fue señalado, se integra en sede administrativa, es decir, en el Instituto Electoral local, quien lo remite para su resolución al Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Una vez recibido en el Tribunal, la Magistratura Presidente lo remitirá, de manera inmediata, a la UEPS, que deberá radicar el expediente dentro del plazo máximo de 72 horas. Ante ello, se abren dos posibilidades: por un lado, que la UEPS



determine que el expediente se encuentra debidamente integrado y, por lo tanto, elabore el acuerdo de debida integración correspondiente y se ordene la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

La segunda de las posibilidades es que la UEPS considere que existan omisiones o deficiencias en la integración o tramitación del expediente, ante lo cual está facultada para requerir al Instituto, a efecto de que lleve a cabo diligencias para mejor proveer; una vez desahogadas, se emitirá el acuerdo de debida integración y se ordenará la elaboración del proyecto de resolución.

En ambos casos, el acuerdo de debida integración deberá elaborarse dentro de las siguientes 72 horas a que surta efectos la notificación del acuerdo de radicación, y el proyecto de resolución deberá ser sometido al Pleno del Tribunal en los siguientes 15 días a que surta efectos el primero de los acuerdos mencionados.

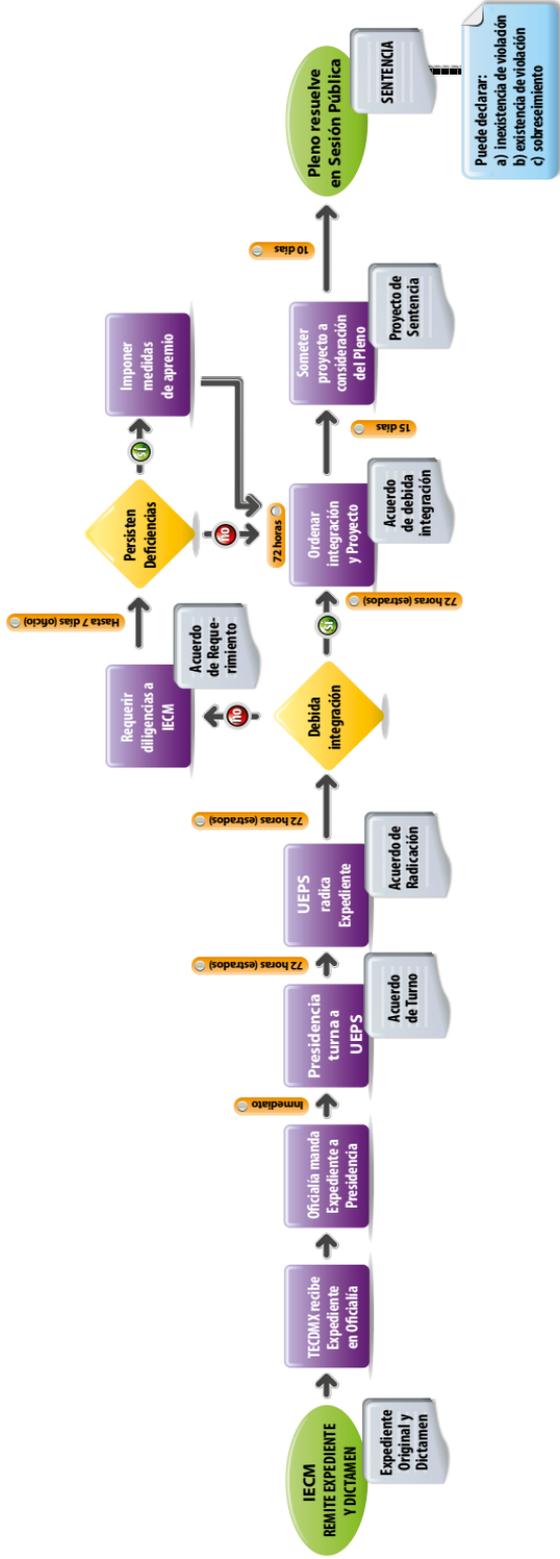
Una vez que el proyecto de resolución es sometido a consideración del Pleno del Tribunal, este cuenta con 10 días para resolverlo, en sesión pública.

Cabe señalar que en las sentencias en que se resuelven los PES deben quedar establecidos, de manera precisa, los efectos de la misma, en alguno de los sentidos siguientes:

- Declarar la inexistencia de la violación objeto de denuncia;
- Declarar la existencia de la violación y, en consecuencia, la imposición de la sanción que corresponda; o
- Sobreseer el PES, cuando se actualice alguna de las causales para ello.



## PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN SEDE JURISDICCIONAL



Recuperado de Arístides Rodrigo Guerrero García, “El procedimiento especial sancionador en la Ciudad de México”, *Electio. Revista Electoral Especializada*, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, número 12, enero de 2018, pp.16–19.

Finalmente, hay que destacar que los PES únicamente pueden ser sobreseídos cuando la actora se desista expresamente, cuando quede sin materia, cuando aparezca o sobrevenga una causal de improcedencia o cuando la parte actora fallezca. El esquema de la tramitación del PES es el siguiente:

## CONCLUSIONES

La idea de contar con una Unidad Especializada de Procedimientos no resulta ilógica, pues a raíz de la reforma político-electoral de 2014, el legislador federal consideró necesaria la creación de una Sala Regional Especializada enfocada en la resolución de los PES, con el objetivo de contar con personal altamente especializado en confección o colocación de propaganda electoral, calumnia, actos anticipados de precampaña o campaña y, a partir de 2018, en violencia política en razón de género.

La misma filosofía se trasladó al Tribunal Electoral local, con lo cual se lograron dos objetivos directos y uno indirecto: los primeros, contar con personal especializado en el PES y liberar a las ponencias de cargas excesivas de trabajo; el indirecto, una mejor impartición de justicia, a través de procedimientos prontos y expeditos.

En este sentido, es válido afirmar que el origen de la UEPS se debió, en gran medida, al modelo adoptado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que implica un valor agregado al Tribunal Electoral local, pues mientras que en la mayoría de los tribunales locales los PES son resueltos por las mismas ponencias, en el caso de la Ciudad de México la UEPS se instaura como un verdadero órgano especializado en la materia.



Sin embargo, contar con un órgano de este tipo amerita, también, una constante capacitación de las y los integrantes, pues además de requerir conocimientos en otras materias, como la penal derivado de la característica inquisitiva del mismo, es necesario contar con personas servidoras públicas eficaces, que puedan hacer frente, de manera comprometida y profesional, a los plazos otorgados para la resolución de los procedimientos que, en no pocas ocasiones, son contabilizados en horas, de momento a momento.

## COROLARIO

Resulta un orgullo señalar que en el año 2018, la UEPS representó al Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el 1er Concurso Nacional de Oralidad en el Procedimiento Especial Sancionador Electoral, organizado por la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana, el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua y la Universidad Autónoma de Chihuahua.

En esa ocasión, el equipo representativo del Tribunal, integrado en su totalidad por personas adscritas a la UEPS, obtuvo el primer lugar en dicha competición, en una final disputada frente al equipo representante del estado de Michoacán, y adoptando el papel de defensoría de la persona –hipotéticamente– imputada.

## REFERENCIAS

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.



Guerrero García, Arístides R., “El Procedimiento Especial Sancionador en la Ciudad de México”, *Electio. Revista Electoral Especializada*, México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, núm. 12, enero de 2018, pp. 16-19.

Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

Reglamento Interior del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.



## **Semblanza**

*Arístides Rodrigo Guerrero García es doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Derecho, especialista en Derecho Constitucional y licenciado en Derecho, grados obtenidos con mención honorífica.*

*Cuenta con un Máster en Derecho Parlamentario y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid y un curso avanzado sobre Protección de Datos Personales, impartido por la misma universidad y la Agencia Española de Protección de Datos, así como un curso de Metodología de la Comparación Jurídica por la Universidad de Bolonia, Italia.*

*En el ámbito docente se ha destacado como profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM donde imparte diversas asignaturas como Poder Judicial, Estructura Política del Estado Mexicano, Derecho Constitucional, Derecho Electoral y Derechos Humanos. Fue acreedor de la Medalla al Mérito Docente 2019, profesor José Santos Valdés, otorgada por el Congreso de la Ciudad de México.*

*El 18 de diciembre de 2018 fue designado por el Pleno del Congreso de la Ciudad de México para desempeñar el cargo de Comisionado Ciudadano del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX) y posteriormente, el 15 de diciembre del 2021, fue electo como Comisionado Presidente de dicho Instituto.*



# Atribuciones y competencia de la UEPS del TECDMX, así como la funcionalidad del Sistema de Gestión de Quejas<sup>1</sup>

*Berenice García Dávila*

A fin de contextualizar las atribuciones y competencias de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores (UEPS) del Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECD-MX), es de suma importancia mencionar qué son los procedimientos sancionadores y qué papel desempeñan dentro del sistema electoral mexicano en el ámbito de la Ciudad de México, a fin de poder responder al cuestionamiento siguiente: ¿El procedimiento especial sancionador (PES) cumple la función para la que fue creado?, y ¿cuáles son los nuevos retos que las autoridades electorales de la Ciudad de México tienen para el siguiente ejercicio electivo respecto al PES?

---

1. Con el apoyo de la Lcda. Luisa Fernanda Monterde García.

## RÉGIMEN SANCIONADOR ELECTORAL

Partiremos nuestro planteamiento señalando que el **régimen sancionador electoral** ha estado presente en nuestro sistema electoral mexicano desde 1918,<sup>2</sup> teniendo como finalidad mantener la equidad en la contienda y reprimir por medios coactivos aquellas conductas contrarias al orden jurídico electoral, ello a través de procedimientos sancionatorios.

Un **procedimiento sancionador** puede definirse como la secuencia de actos, trámites y diligencias realizados por la autoridad para conocer, sustanciar y resolver las irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos que se encuentran obligados en los términos de la legislación electoral.

El procedimiento inicia con la presentación de una queja o denuncia, de manera excepcional puede iniciar de oficio—cuando la autoridad administrativa electoral conoce de hechos que pudiesen contravenir la normativa electoral—; la autoridad emplaza a las partes involucradas, a fin de que expongan sus defensas, recaba pruebas, realiza diligencias de investigación y, justo antes de cerrar instrucción, da vista a las partes quejosa y denunciada para que aleguen lo que a su interés convenga, así, al escuchar a ambas, resuelve sobre la existencia o no de la infracción denunciada.

Sin embargo, dicho procedimiento ordinario se vio rebasado por el devenir de las nuevas condiciones en las que se

---

2. Héctor Daniel García Figueroa refiere que en México la regulación de la potestad sancionadora en materia electoral se puede ubicar en 1918, al expedirse la Ley para la Elección de Poderes Federales. Menciona que en esta ley se estableció que las infracciones que no se sancionaran por disposición de este ordenamiento serían castigadas conforme a las normas del Código Penal del Distrito Federal, y precisa que las sanciones que podían imponer los jueces de distrito eran de naturaleza pecuniaria, privativas de la libertad y de suspensión de derechos.



desarrolla la comunicación política de los actores con la ciudadanía, en donde la información que se coloca en medios de comunicación tiene un gran impacto, por lo que quien se vio afectado con dicha conducta, no encontró en el procedimiento ordinario la atención oportuna que requería.

Necesitaba que se resolviera de manera inmediata dicha controversia; sin embargo, en ese momento la autoridad administrativa electoral no contaba con un procedimiento sumario para pronunciarse con la celeridad que se requería resolver, y así restituir las condiciones de equidad en el proceso electoral (de 2006),<sup>3</sup> sin atentar contra el principio de legalidad, ni las garantías del debido proceso.

## NACIMIENTO DEL PES

El PES nace con las reformas constitucionales y legales de 2007-2008, como un proceso sumario necesario que corregiría las infracciones a la normativa electoral de manera pronta y expedita a fin de restituir las condiciones de equidad en las que se debe desarrollar el proceso electoral.

Con dicho mecanismo, se vislumbró que todas las denuncias que se presentaran a lo largo del proceso electoral fuesen resueltas a la par que este, o por lo menos al mismo tiempo que este culminaba, a fin de evidenciar que, si bien habían existido infracciones por parte de los actores políticos, estas no permeaban el resultado obtenido, legitimando así la obtención del cargo de las personas candidatas ganadoras.

No obstante, no sería una tarea fácil diseñar un nuevo procedimiento al que se le acortaran los tiempos de sustanciación

---

3. Para mayor referencia véase la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-RAP-17/2006.



y resolución, sin dejar de respetar la garantía de audiencia y el derecho al debido proceso; implicaba un gran reto y esfuerzo por parte de las autoridades administrativas electorales.

Con dicha reforma, se otorgaron mayores facultades a dichas autoridades, tanto federal como estatales, pues tenían la encomienda de sustanciar y resolver todas aquellas quejas que se presentaran con motivo del proceso electoral, bajo la figura del procedimiento especial sancionador.

La experiencia generada en los Procesos Electorales de 2008-2009 y 2011-2012 hizo cuestionable que las autoridades administrativas electorales fuesen quienes sustanciaran y resolvieran las quejas, bajo el principio del proceso penal “quien instruye no puede juzgar”.

Aunado a ello, “las críticas y debates académicos se dejaron venir, respecto a que el Consejo General del IFE (Instituto Federal Electoral), quien resolvía, era una institución administrativa y no jurisdiccional, se convertía en juez y parte y se desviaba su atención de organizar elecciones en resolver el PES”.<sup>4</sup>

Es decir, si la autoridad administrativa es la que conoce los hechos denunciados, despliega diligencias de investigación, emplaza a las partes, admite y desahoga pruebas y recibe alegatos, no debe resolver. Esa actividad, atendiendo al referido principio del proceso penal, atañe a otra autoridad que fuera ajena a la sustanciación del procedimiento, a fin de garantizar una resolución imparcial.

Así, con la reforma constitucional y legal de 2014, el legislador transformó la naturaleza jurídica del **PES, de ser netamente administrativa, la volvió híbrida**, sumando la participación de la autoridad jurisdiccional. Con ello, la recepción

---

4. Felipe de la Mata Pizaña, “De la visión administrativa a la constitucionalidad del procedimiento especial sancionador”, *Etcétera*, México, 2019. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/122>.



de los escritos de quejas, tramitación y sustanciación quedó a cargo de la autoridad administrativa electoral, y la resolución de la autoridad jurisdiccional electoral, a fin de garantizar una justicia correctiva, sancionadora y al mismo tiempo restitutoria de los derechos vulnerados.<sup>5</sup>

## EL PES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Actualmente, en el ámbito local, la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México (LPECDMX) dispone en su artículo 3, que para la investigación y determinación de sanciones por presuntas faltas cometidas a las normas electorales por los partidos políticos, las candidaturas sin partido, la ciudadanía, observadoras u observadores electorales y, en general, cualquier sujeto bajo el imperio de las mismas, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) iniciará el trámite y sustanciación de alguno de los procedimientos siguientes:

- **Ordinario sancionador** (POS) que será aplicable por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, incluido el incumplimiento de la aplicación de los protocolos de atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género. Dicho procedimiento será resuelto por el Consejo General del IECM. Por lo que es un procedimiento de naturaleza administrativa.

---

5. Para mayor referencia respecto de las finalidades del PES véase Iván Gómez García, “Régimen administrativo sancionador electoral”, en *Tratado de Derecho Electoral*, México, Tirant lo blanch, 2018, p. 636.



- **Especial sancionador (PES)** es instrumentado dentro del proceso electoral y fuera de este, respecto de conductas contrarias a la normativa electoral. En este caso, el IECM es el órgano sustanciador, es decir, el encargado de recibir la queja e instrumentar todas las diligencias necesarias para investigar los hechos denunciados.

A diferencia del POS, el especial sancionador es resuelto por el TECDMX lo que confirma la naturaleza híbrida de este procedimiento, en el que participan tanto la autoridad administrativa, como la jurisdiccional electoral.

Centraremos nuestra atención respecto a este último, a fin de evidenciar cómo se ha desarrollado a lo largo de los dos últimos procesos electorales locales posteriores a su implementación.

## SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PES

En esencia, el Reglamento para el Trámite y Sustanciación de Quejas y Procedimientos de Investigación del IECM describe los requisitos que debe cumplir el escrito de queja para no ser desechado, o que la parte promovente no sea prevenida para aclarar su petición; de igual modo refiere los plazos a los que debe ajustarse la contestación al emplazamiento, el ofrecimiento de pruebas y en su momento los alegatos.

Así, en apego a dicho Reglamento, al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley Procesal Electoral, ambos de la Ciudad de México, el IECM a través de sus órganos internos (Oficialía Electoral y de Partes, Dirección



Ejecutiva de Asociaciones Políticas, Secretaría Ejecutiva y Comisión Permanente de Asociaciones Políticas) es la autoridad administrativa electoral competente para recibir las quejas, integrar el expediente, en su caso desechar o iniciar el procedimiento especial y realizar las diligencias correspondientes.

En dichas disposiciones normativas, también se señalan actuaciones a las que puede adherirse la autoridad instructora, a fin de hacerse de mayores elementos que le permitan conocer la verdad de los hechos denunciados, y dotar de elementos probatorios sobre los que se pronunciará la autoridad jurisdiccional.

En caso de que la autoridad administrativa considere que hay suficientes indicios para iniciar el PES, se procederá a dar vista a las partes probables responsables, con la finalidad de que puedan manifestar lo que a su derecho convenga. Mientras tanto, se hará llegar de elementos probatorios, de los cuales da vista a las partes (quejosa y probables responsables) para la oportuna presentación de alegatos.

Una vez transcurrida la etapa de alegatos, el IECM cierra instrucción y elabora un Dictamen, que de manera resumida da cuenta de los hechos denunciados, las diligencias realizadas, así como las pruebas admitidas, refiriendo de manera general el resultado de la sustanciación del procedimiento, que es enviado al TECDMX junto con los autos que integran el expediente original.

De conformidad con el artículo 179 fracción VIII, en relación con el 223 y 224 del referido Código, el TECDMX es competente para resolver los PES que sean iniciados por el IECM.

Para ello, se auxilia de la **Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores**,<sup>6</sup> que tiene a su cargo la función de

---

6. La UEPS fue creada con motivo de la reforma constitucional y legal de 2014, específicamente a través del Acuerdo del Pleno del TECDMX Número 003/2017 en el que se ordenó su integración a más tardar el 31 de octubre de 2017.



estudiar y analizar que dichos procedimientos se encuentren debidamente integrados. Por su parte, el trámite para la emisión del proyecto de resolución atinente, está previsto en los artículos 110 a 120 del Reglamento Interior del TECDMX. Cabe precisar que la resolución que en cada caso se emite es aprobada por el Pleno del TECDMX.

En principio se presume que todo expediente que es enviado al TECDMX para su resolución se encuentra debidamente sustanciado; es decir, que las líneas de investigación que trazó el IECM han sido concluidas, y que los elementos que se obtuvieron de estas se encuentran glosados al expediente; sin embargo, la experiencia del pasado proceso electoral arroja datos distintos, que permiten evidenciar que hubo la necesidad de realizar mayores diligencias.

En dichos casos, el TECDMX ha solicitado al IECM que realice nuevas diligencias que permitan dar mayor certeza a los hechos investigados, una vez que ello ocurre,<sup>7</sup> debe comunicar a las partes los resultados de las nuevas diligencias, con el objeto de que estas tengan oportunidad de alegar lo que a su defensa convenga.

Dichas actuaciones, si bien tienen la finalidad de potencializar el derecho de acceso a la justicia, no es menos cierto que llevan a la dilación en la resolución de un procedimiento sumario, que busca restablecer a la brevedad las condiciones de equidad que se vieron vulneradas con las conductas que se denuncian.

---

7. Atendiendo a lo señalado por la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, al resolver el Juicio Electoral SCM-JE-058/2022, en el que razonó que a fin de atender la garantía de audiencia de las partes denunciada y probable responsable, la autoridad administrativa electoral debía dar vista a las partes con todas las actuaciones realizadas, a fin de que tuviesen oportunidad de pronunciarse respecto de las mismas.



Por lo que pareciese un contrasentido que, si la autoridad jurisdiccional devuelve un expediente para perfeccionar la línea de investigación trazada por la autoridad sustanciadora, se retarda la impartición de justicia durante el desarrollo del proceso electoral, de lo cual surge el cuestionamiento siguiente: ¿qué sentido tendría que el árbitro marque la existencia de una falta, cuando el partido ya concluyó?

## RETOS DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES ANTE EL PROCESO ELECTORAL VENIDERO

Tal cuestionamiento lleva al siguiente planteamiento: ¿el PES cumple con la función que le fue encomendada por el legislador?

Para dar respuesta a dicho cuestionamiento, resulta oportuno precisar que del Informe de labores del TECDMX se desprende que, durante el año **2021 se recibieron 266 PES**, de los cuales se resolvieron 227,<sup>8</sup> es decir que, al término de dicho año estaban pendientes de resolución 39. Mismos que han sido resueltos junto con los **48 PES que, hasta octubre del 2022**, se han turnado a la UEPS.

Dicha numeraria evidencia que la autoridad sustanciadora hasta diciembre de 2021 envió 266 PES al TECDMX, y que hasta el tercer trimestre de 2022 ha remitido 48 más; es decir, que aun cuando ya culminó el proceso electoral local 2020-2021, tanto el IECM como el Tribunal siguen conociendo de PES.

No debe dejar de evidenciarse que el pasado proceso electoral se vio rebasado por la contingencia sanitaria del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), dicha situación gestó la necesidad

---

8. Véase Informe Anual 2021, Tribunal Electoral de la Ciudad de México.



de crear nuevos mecanismos de comunicación interinstitucional, que permitieran que cada autoridad electoral pueda atender con eficacia las funciones que le han sido encomendadas en la impartición pronta y expedita de justicia.

Ahora bien, en el Proceso Electoral de 2017-2018 se construyó una vía de comunicación entre las autoridades —sustanciadora y resolutora— del PES; es decir, el IECM y el TECDMX, que se materializó con la firma del “Convenio de colaboración para el acceso al Sistema de Gestión de Quejas”, el 8 de febrero de 2018.

Según se desprende de su cláusula primera, el Convenio tiene por objeto “establecer las bases de apoyo y colaboración para que el IECM brinde las facilidades necesarias, a efecto de que el personal autorizado por el TECDMX tenga acceso exclusivamente a las carpetas que contienen los Procedimientos Especiales Sancionadores dentro del SISTEMA”, ello una vez que la Comisión de Asociaciones Políticas emita el Acuerdo de inicio del PES.

En la práctica, en el proceso electoral de 2017-2018 la consulta del Sistema de Gestión permitió conocer solo algunos de los Acuerdos de PES, de los cuales el TECDMX únicamente podía desprender: quién era la parte denunciante, las o los probables responsables, los hechos denunciados, así como las pruebas que se acompañaban al escrito de queja.

Información que, si bien se considera valiosa, no resulta suficiente para construir la resolución de un PES, pues se adolecía de elementos fundamentales como la respuesta al emplazamiento, el contenido de las diligencias desplegadas por el IECM, la existencia o no de los hechos denunciados, los alegatos y con ello la posible infracción.

Empero, en el Proceso Electoral Local de 2020-2021, el referido Sistema de Gestión de Quejas no resultó una herramienta útil, ya que se adoleció de los permisos de acceso



correspondientes para el personal de la UEPS, por lo que resultaba operativamente más fácil consultar los Acuerdos de inicio de la Comisión de Asociaciones Políticas publicados en los estrados de la página de internet del IECM, que en el referido sistema.

Por lo que, para mejorar los tiempos de resolución del PES es necesario revolucionar la comunicación que tienen el TECDMX y el IECM, a fin de crear un sistema que permita el cumplimiento de funciones y conocer en tiempo real el estado que guarda cada uno de los procedimientos que se inician, para que a la par se vaya construyendo el proyecto de resolución en el que se determinará la existencia o no de la infracción denunciada.

Para ello, debemos transitar a una justicia electoral que haga uso de las nuevas tecnologías, modernizar las herramientas de trabajo, volverlas digitales, a la par de conservar la debida integración simultánea del expediente físico, a fin de permitir el necesario paso de una justicia digital accesible, abierta y transparente.

En opinión de José Ramón Narváez: “una apuesta correcta por la justicia digital presupone un elemento de democratización y socialización de la justicia; no solo se hace más accesible, más cerca, más eficaz y efectiva, sino que, además la vuelve más colaborativa, ajustada a los parámetros actuales”.<sup>9</sup>

Para ello, se plantea construir puentes de comunicación con el Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que compartan las experiencias ganadas con el uso del Sistema Integral de Quejas y Denuncias, el cual aloja los expedientes electrónicos de todos los procedimientos

---

9. José Ramón Narváez Hernández y otra, “El juicio en línea electoral” en *Manual de Justicia Electoral*, Gabriela Ruvalcaba García y otro (coords.), México, TEJF, p. 404.



sancionadores que son competencia de la autoridad administrativa nacional.

Y de ser posible, a través de un Convenio, se comparta el Sistema, para que pueda ser adaptado y seguido en el ámbito local, tanto por el IECM como por el TECDMX; lo que abonaría a conocer el desarrollo puntual de la sustanciación del PES, para que la autoridad resolutora vaya construyendo el proyecto de resolución atinente, a fin de lograr resolver de manera eficaz, esto es, restituyendo las condiciones de legalidad y equidad dentro del proceso electoral.

Lo anterior, a fin de caminar hacia una justicia digital, más eficiente, pronta y expedita, y con ello avanzar hacia una “**justicia abierta** [que] es un modelo de administración de justicia orientado a fomentar y fortalecer la legitimidad de las instituciones judiciales, su creatividad frente a la ciudadanía y a un mejoramiento en la realización de funciones, a partir de principios como la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y la rendición de cuentas”.<sup>10</sup>

No pasa desapercibido que para llegar a ello, se requiere no solo de la intención de las autoridades de transitar al uso de las herramientas tecnológicas, también es importante que estas cuenten con los recursos presupuestarios suficientes para implementarlas, por lo que sería necesario concientizar a las autoridades financieras sobre la trascendencia e importancia de la asignación de recursos presupuestales, que permitan la adquisición o modernización de los equipos tecnológicos con los que cuentan nuestras instituciones.

Ya que con ello se fortalece el actuar de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, quienes se encuentran obligadas a cumplir con lo que disponen

---

10. Sala Superior del TEPJF, SUP-REP-10/2019, p. 27. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0010-2019.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0010-2019.pdf)



los artículos 2, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1º, tercer párrafo y 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichas disposiciones refieren que todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los que se encuentra el de **acceso a la justicia**, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por lo que, a fin de cumplir las máxima: “todas las personas tienen derecho a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirlas en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”, deben encontrarse mejores instrumentos que hagan posible que el PES cumpla con la función que le fue encomendada: hacer que el proceso electoral se desarrolle en condiciones de equidad y estricto apego a la normativa electoral.

Además, resulta importante resaltar que la presentación de quejas y el inicio de PES ha crecido exponencialmente, ya que durante el **Proceso Electoral de 2017-2018** el TECDMX resolvió **249 PES**, mientras que en el **Proceso Electoral 2020-2021** se han turnado<sup>11</sup> un total de **314 PES**, lo que evidencia que el uso de este procedimiento como mecanismo sancionatorio y restitutorio de derechos creció en un 20.7% respecto del anterior proceso electoral.

Considerando que dicho crecimiento no decrecerá, sino todo lo contrario, valdría la pena repensar los mecanismos de los cuales podemos echar mano las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales, para cumplir con las facultades

---

11. Con corte al mes de octubre de 2022.



de vigilar, supervisar y controlar el adecuado cumplimiento de la norma a través del PES, sancionando e inhibiendo la realización de conductas que contravienen el principio de legalidad, y con ello salvaguardar los principios constitucionales en materia electoral de manera expedita.

Ya que el reto que enfrentaremos será responder a las necesidades de la justicia electoral y atender a la naturaleza dinámica del proceso electoral venidero.

## REFERENCIAS

- Casoluengo Méndez, René, “*Procedimientos sancionadores*”, *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral*. TEPJF.
- Gómez García, Iván, “Régimen administrativo sancionador electoral”, en *Tratado de Derecho Electoral*, México, Tirant lo blanch, 2018.
- Narváez Hernández, José Ramón y otra, “El juicio en línea electoral” en *Manual de Justicia Electoral*, Ruvalcaba García, Gabriela y otro, (coords.), México, TEPJF.
- Mata Pizaña, Felipe de la, “De la visión administrativa a la constitucionalidad del procedimiento especial sancionador”, *Etcétera*, México, 2019. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/122>.
- Informe Anual 2021, Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Sala Superior del TEPJF, sentencia SUP-RAP-17/2006.
- Sala Superior del TEPJF, sentencia SUP-REP-10/2019.
- Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, sentencia SCM-JE-058/2022.



## **Semblanza**

*Berenice García Dávila es licenciada, especialista en Derecho Electoral y maestra en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con diversos diplomados en Protección de Datos Personales, Derecho Electoral, Argumentación e Interpretación Jurídica.*

*Se desempeñó como Subdirectora de Sustanciación y Resolución de Procedimientos Administrativos Sancionadores en el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal. En el Tribunal Electoral del Distrito Federal, hoy de la Ciudad de México, se desempeñó como Secretaria Auxiliar y Secretaria de Estudio y Cuenta.*

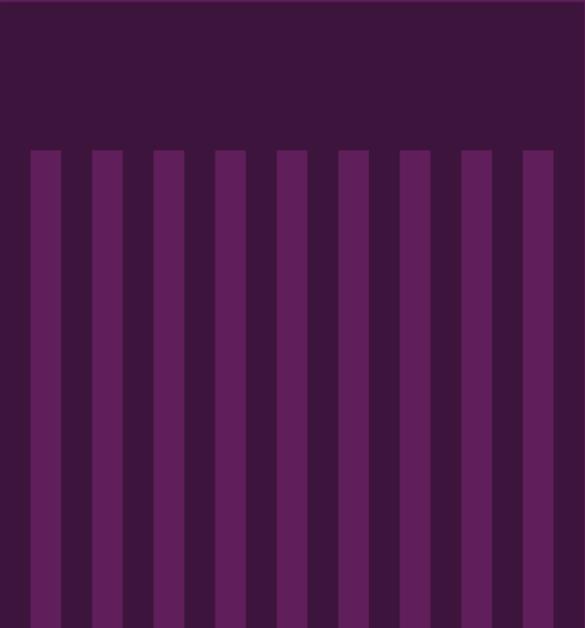
*Fungió como Encargada del Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores de este Tribunal Electoral hasta febrero de 2023.*







**VII. Áreas de oportunidad del  
modelo de sustanciación y  
resolución de los Procedimientos  
Especiales Sancionadores  
en la Ciudad de México**





# Áreas de oportunidad del modelo de sustanciación y resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores en la Ciudad de México

*Armando Ambriz Hernández*

## INTRODUCCIÓN

El presente escrito tiene como propósito señalar distintas áreas de oportunidad en el modelo híbrido de sustanciación y resolución<sup>1</sup> de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES) en la Ciudad de México.

En función de la base conjunta que el medio de queja por analizar comparte con su homólogo federal, en un primer punto, se realizará un breve repaso de la génesis del procedimiento especial sancionador, a efecto de fijar los principios fundamentales que rigen su aplicación. Además, *grosso modo*, se seccionarán las etapas del PES, así como las autoridades que

---

1. Se señala que el procedimiento es híbrido porque lo sustancia el Instituto Electoral, pero lo resuelve el Tribunal Electoral.

intervienen en ellas, destacando determinadas problemáticas de dicha mecánica, a raíz de las cuales es posible construir instrumentos de mejora, para lo que se citarán casos concretos.

## ANTECEDENTES<sup>2</sup> Y RASGOS FUNDAMENTALES DEL PES

El procedimiento especial sancionador “con los aspectos fundamentales que lo caracterizan hoy en día, surgió a partir de (la) sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del

2. Existen distintos momentos destacados en el devenir histórico del procedimiento especial sancionador. No obstante, a efecto de no perder la concisión de este artículo ni distraer su propósito, se adjunta una tabla-resumen:

FECHA	INSTRUMENTO NORMATIVO	RELEVANCIA
2 de julio de 1918	Ley para la Elección de Poderes Federales	Antecedente más remoto de la potestad sancionadora en materia electoral.
28 de diciembre de 1963	Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal Vigente	La potestad sancionadora en la materia electoral se confirió a una autoridad diversa de los jueces penales.
17 de diciembre de 1977	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales	Se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público.
15 de agosto de 1990	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	Se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral Federal. El COFIPE pormenorizó las obligaciones de los partidos políticos nacionales y estableció un procedimiento para sancionar el incumplimiento de las mismas.
22 de agosto de 1996	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Se otorgó al IFE la competencia para tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos e imponer sanciones a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales y a los observadores electorales.



Poder Judicial de la Federación”<sup>3</sup> identificada con la clave **SUP-RAP-17/2006**.

En el contexto de la elección presidencial de 2006, la coalición “Por el Bien de Todos” solicitó la inclusión, en el orden del día de la sesión extraordinaria del 15 de marzo de 2006, de un proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) en el que se ordenara a la coalición “Alianza por México” retirar determinados promocionales, por considerarlos contrarios a la normativa. La autoridad administrativa rechazó aprobar dicho acuerdo, lo que dio lugar al medio de impugnación en cita.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), luego de declarar parcialmente fundados los argumentos de la parte actora, determinó que a) el IFE cuenta con las atribuciones suficientes para conocer y resolver la cuestión que le fue planteada, y b) el procedimiento sancionador contemplado en el artículo 270 del COFIPE no era la vía idónea para ello.<sup>4</sup> Era necesario establecer un “procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo, en que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, que permita prevenir la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado”.<sup>5</sup>

Posteriormente, con la reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2007-2008, el legislador retomó la figura del PES, enfatizando su carácter **sumario, depurador**

---

3. Carlos Alberto Ferrer Silva, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*. 1ª. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, p. 15.

4. Cfr. Alejandro Madrazo Lajouz, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*, 1ª. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, p. 12.

5. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-17/2006, p. 12.



y **sancionador de irregularidades electorales**.<sup>6</sup> Tales atributos fueron recuperados en la reforma de 2014 que, de manera adicional, incorporó el actual modelo de distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y el TEPJF.

Actualmente el PES está dividido en tres grades etapas: la de investigación y sustanciación, a cargo del INE; la de resolución, por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y la de imposición de la sanción.<sup>7</sup> Por tal razón, se le ha denominado un “modelo híbrido”.

El artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) dispone que las leyes electorales locales deberán considerar reglas de procedimientos sancionadores, de acuerdo con las bases ahí consagradas. Además, debe tenerse en cuenta que las disposiciones locales respectivas que se separen de los principios constitucionales aplicables son objeto de control de la regularidad por parte del TEPJF.<sup>8</sup> Por ello, es válido afirmar que, aunque cada entidad disponga de

---

6. *Ibidem*, Carlos Alberto Ferrer Silva, p. 15.

7. Aunque otros autores, como Ferrer Silva, han considerado únicamente dos etapas (investigación y resolución) se estima que la etapa de imposición de la sanción es distinta, pues según el caso concreto, la sanción puede aplicarse por una autoridad distinta a la judicial, además de que tal acto se relaciona de manera estrecha con los principios jurídicos aplicables.

8. Un ejemplo de ello es la jurisprudencia recientemente aprobada, de rubro “**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE ESTABLEZCA LA EXTINCIÓN DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ELECTORAL CON LA DECLARATORIA DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE QUE SE TRATE, ES CONTRARIA A LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO Y SIMILARES)**” Jurisprudencia 4/2022, pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



procedimientos sancionadores con reglas particulares, la base normativa es análoga a la contemplada en el orden federal.<sup>9</sup>

En dichos cimientos podemos encontrar “la función del derecho administrativo sancionador como disuasor y represor de ilícitos, pero también como garante del proceso de la democracia representativa y de los derechos de los actores”,<sup>10</sup> razón por la cual resultan aplicables principios en materia sancionadora, tales como el de tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, y *non bis in idem*, entre otros.<sup>11</sup>

## ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN EL PES

Muchos de los conflictos interpretativos que se presentan en las etapas de sustanciación y resolución del PES tienen su origen en un desfase entre la Ley y los criterios de la Sala Superior del TEPJF. En efecto, la constante evolución de la propaganda política, el uso acrecentado de instrumentos de democracia directa y participativa, así como el impacto de la progresividad de los derechos humanos y de la revalorización de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, constituyen factores

---

9. Dada la extensión y propósito de este estudio, no es pertinente señalar con puntualidad las divergencias existentes entre la regulación de la figura en los ámbitos local y federal, pues basta con poner énfasis en la regulación específica que genera áreas de oportunidad.

10. José Roldán Xopa, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, 1ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2012, p. 16.

11. Cfr. Juan Manuel Álvarez González, *Principios del Derecho Penal Aplicables al Derecho Sancionador Electoral*, en David Cienfuegos Salgado y Manuel Cifuentes Vargas (comps.) *El ilícito y su castigo. Reflexiones sobre la cadena perpetua, la pena de muerte y la idea de sanción en el derecho*, 1ª. ed., México, Laguna, 2009.



de cambio que han contribuido a la divergencia normativa respecto al medio de queja analizado.<sup>12</sup>

Si bien el Poder Legislativo es el principal arquitecto de un marco jurídico base, las propias autoridades administrativas y jurisdiccionales cuentan con atribuciones para abonar a la certeza jurídica que debe privar en el contexto de las prohibiciones a los sujetos activos.

Un primer ejemplo lo constituye la facultad de la autoridad administrativa electoral de emitir lineamientos en la materia. En la última elección constitucional local, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) publicó el acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020 por el que se aprobaron las Medidas de Neutralidad que deberían observar las personas servidoras públicas, así como las Medidas de Protección para quienes asistan a eventos públicos, con motivo del Proceso Electoral Local ordinario 2020-2021.

Tal instrumento implicó un catálogo detallado de conductas prohibidas, que otorgó certidumbre a las personas del servicio público. De hecho, con posterioridad, una disposición concreta fue impugnada y revocada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), al considerar que el IECM excedió su facultad reglamentaria (en el expediente de clave TECDMX-JEL-414/2020).<sup>13</sup> No obstante, lo anterior

---

12. La divergencia puede observarse en el hecho de que determinadas conductas sancionables han procedido por vía jurisdiccional. Este es el caso de la indebida inclusión de niñas, niños y adolescentes en los promocionales de los partidos políticos —ante el riesgo de vulnerar el interés superior de los menores— o la falta de inserción de subtítulos en los promocionales pautados por autoridades y partidos políticos —por la potencial vulneración a los derechos de inclusión de las personas con alguna discapacidad auditiva—, por mencionar algunos ejemplos.

13. Cabe decir que esta resolución fue modificada por la SRCDMX en el juicio de clave SCM.JRC.005/2021. Sin embargo, en lo fundamental, la determinación se mantuvo.



constituye un verdadero refuerzo en la certeza jurídica, pues al haber sido controvertida una medida específica —presuponiendo la procedencia de la impugnación— o bien se confirma su legalidad y constitucionalidad, o se revoca la determinación de la responsable. En uno u otro caso, el sistema sancionador resultaría atemperado por vía judicial.

Asimismo, los tribunales federales y locales están en aptitud de emitir protocolos que constituyan una guía a la actividad jurisdiccional. El ejemplo más destacado es el Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres, publicado en 2016. En este caso, a diferencia de los lineamientos administrativos, el enfoque no está en detallar las conductas sancionables, sino en esclarecer los criterios interpretativos y los principios aplicables a los casos que se presenten. El carácter especial, punitivo y electoral al mismo tiempo que guarda el procedimiento especial sancionador conlleva la aplicación de principios particulares, cuya construcción debe ser clara. Por ello, el impacto de las reglas de la función judicial en la resolución del PES ha permitido “zanjar las dudas acerca de los principios que deben informar el procedimiento administrativo sancionador”.<sup>14</sup>

Ahora bien, más allá de las problemáticas vinculadas a la base normativa existen áreas de mejora en el contexto intra-procesal, referido a aspectos específicos en la sustanciación y resolución del PES, e interprocesal, que se relaciona con la vinculación que el PES guarda con otros medios de impugnación, en el marco de la defensa a la juridicidad electoral.

Respecto a este último punto, la estrecha vinculación entre determinadas causales de nulidad de la elección —tales como sobrepasar en un 5% el gasto de campaña en la elección

---

14. Clicerio Coello Garcés, “El procedimiento especial sancionador electoral. Balance y perspectivas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núms. 15-16, enero-diciembre de 2019, p. 211.



que corresponda,<sup>15</sup> la adquisición y compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley,<sup>16</sup> la recepción o uso de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas<sup>17</sup> y la verificación de actos constitutivos de violencia política contra las mujeres en razón de género—<sup>18</sup> y los procedimientos especiales sancionadores que persiguen estas conductas implican retos importantes, dado que un mismo hecho es conocido en dos vías con principios procesales, parámetros de actuación judicial y efectos distintos.

En este sentido, es de vital importancia fijar criterios y rutas de acción claras en estos supuestos, que aseguren que la investigación realizada en un PES pueda servir de base para el correspondiente juicio de nulidad, y que los efectos entre uno y otro medio de impugnación encuentren congruencia, sin que ello signifique que toda conducta acreditada deba causar nulidad de la elección,<sup>19</sup> en virtud de los parámetros particulares de este último tipo de juicios, como la conservación de los actos públicos válidamente celebrados.

---

15. Artículo 114, fracción VII, de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

16. Artículo 114, fracción VIII, de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

17. Artículo 114, fracción IX, de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

18. Artículo 114, fracción X, de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

19. *Cfr.* Armando Ramírez Castañeda y Luz María Consuelo Jaimes Legorreta, “El régimen sancionador electoral y la nulidad de elecciones”, *Quid Iuris*, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México, segunda época, vol. 2, octubre-diciembre de 2018, p. 45.



## CONCLUSIONES

- El génesis próximo del PES tiene su origen en a) la sentencia del SUP-RAP-17/2006, que destacó la necesidad un procedimiento idóneo, en que se cumplan con las formalidades esenciales, que permita prevenir la comisión de conductas ilícitas; b) la reforma electoral de 2007-2008, en la que el legislador retomó la figura del PES y enfatizó su carácter sumario, depurador y sancionador de irregularidades electorales, y c) la reforma electoral de 2014, de la que se desprende el actual modelo de distribución de competencias.
- El modelo sancionador electoral híbrido está dividido en tres grades etapas a cargo de diversas autoridades: la de investigación y sustanciación, la de resolución, y la de imposición de la sanción.
- Existe un desfase normativo entre la Ley y los criterios de la Sala Superior del TEPJF. No obstante, las autoridades administrativas y judiciales electorales cuentan con herramientas para otorgar certeza jurídica al sistema, como la emisión de lineamientos y protocolos.
- Existen áreas de mejora en el contexto intraprocesal, referido a aspectos específicos en la sustanciación y resolución del PES, así como áreas de mejora en el contexto interprocesal, que se relaciona con la vinculación que el PES guarda con otros medios de impugnación, entre los cuales se destaca el conocimiento conjunto de un hecho a través de un PES y un juicio de nulidad. En este último caso, es importante



fijar rutas de acción claras que aseguren que lo resuelto entre uno y otro medio de impugnación encuentre congruencia.

## REFERENCIAS

### Libros y publicaciones

- Álvarez González, Juan Manuel, “Principios del Derecho Penal Aplicables al Derecho Sancionador Electoral”, en Cienfuegos Salgado, David y Cifuentes Vargas, Manuel (comps.) *El ilícito y su castigo. Reflexiones sobre la cadena perpetua, la pena de muerte y la idea de sanción en el derecho*, 1ª. ed., México, Laguna, 2009.
- Coello Garcés, Clicerio, “El procedimiento especial sancionador electoral. Balance y perspectivas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núms. 15-16, enero-diciembre de 2019.
- Ferrer Silva, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, 1ª. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.
- Madrazo Lajouz, Alejandro, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*, 1ª. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.
- Ramírez Castañeda, Armando y Jaimes Legorreta, Luz María Consuelo, “El régimen sancionador electoral y la nulidad de elecciones”, *Quid Iuris*, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México, segunda época, vol. 2, octubre-diciembre de 2018.



Roldán Xopa, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, 1ª. ed., México, Instituto Federal Electoral, 2012.

### **Instrumentos normativos**

Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020 por el que se aprobaron las Medidas de Neutralidad que deberán observar las personas servidoras públicas, así como las Medidas de Protección para quienes asistan a eventos públicos, con motivo del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, 2020, México. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022, México.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2022, México.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, 1977, México.

Ley para la Elección de Poderes Federales, 1918, México.

Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, 2022, México.

### **Tesis, jurisprudencias y sentencias**

Jurisprudencia 4/2022, pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de clave SUP-RAP-17/2006.

Tribunal Electoral de la Ciudad de México, sentencia de clave TECDMX-JEL-414/2020.



## **Semblanza**

*Armando Ambriz Hernández es licenciado en Derecho egresado de la Universidad Autónoma de Guadalajara; cuenta con posgrado en Derecho Corporativo y Económico y maestría en Derecho Procesal Constitucional, ambos por la Universidad Panamericana, así como especialidad en Justicia Electoral.*

*Se ha desempeñado como servidor público en diversas dependencias tanto federales como estatales, entre ellas: la Procuraduría Agraria, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Además, laboró doce años en el Poder Judicial de la Federación, como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

*Actualmente es el Magistrado Presidente Interino del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.*



# Consideraciones y propuestas para el mejoramiento normativo-institucional de los sistemas de competencias del procedimiento especial sancionador y de nulidades en materia electoral

*M. Alejandra Chávez Camarena*

## INTRODUCCIÓN

En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen la fuente esencial del programa civilizatorio del constitucionalismo social contemporáneo, sobre el cual, se asienta el modelo de transversalidad de los derechos humanos, la integridad institucional y el régimen político.

Solamente en democracia, como un estado de libertad individual, una nación puede construir las condiciones adecuadas para el desarrollo de las capacidades humanas centrales; es decir, el libre ejercicio de la personalidad, el reparto



equilibrado de oportunidades, recursos y resultados en su estructura jurídica, el régimen político y, sobre todo, el constante mejoramiento económico, social y cultural de las personas.<sup>1</sup>

Los derechos políticos representan el eje transversal del sistema constitucional e interamericano de protección de los derechos humanos,<sup>2</sup> en tanto elementos esenciales de una auténtica cultura democrática, de ahí el surgimiento desde hace unas décadas en nuestro país, de una jurisdicción especializada, que tiene frente a sí la responsabilidad de resolver los conflictos derivados del ejercicio de los derechos al voto activo y pasivo, asociación y cualquier otro relacionado con los instrumentos de democracia directa, indirecta y participativa, los cuales no son simplemente el medio para la consecución del contenido axiológico de la democracia, sino que su organización, ejecución y calificación revisten desde un punto de vista deontológico cualidades o presupuestos socialmente reconocidos, lo cual, a su vez los hace objeto de una calificación cuantitativa y cualitativa.<sup>3</sup>

Así, considerando que en el horizonte legislativo se vislumbra una reforma político-electoral, el presente ensayo tiene el propósito de formular propuestas concretas en relación con dos tópicos que encuentran su origen en la reforma

---

1. Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. Disponible en: [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

2. Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127.

3. Santiago Nieto Castillo y Luis Olvera Cruz (2016). Rijosidad y litigiosidad como elementos para la consolidación democrática, en *Monitor democrático 2016. Democracia electoral rijosa y litigiosa en México. Un caso, la paridad de género*, México, COPUEX-UNAM-PGR, pp. 105-106. Disponible en: <http://copuex.com/wp-content/uploads/2021/06/Monitor-democratico-2016-1.pdf>



electoral de 2014, esto es, el procedimiento especial sancionador (PES) y la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMG), a partir de la opinión a lo razonado en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014<sup>4</sup> (AI 22/2014 y Acumuladas) y el Recurso de Reconsideración SUP-REC-1861/2021.

En relación con el PES, cabe mencionar que ha sido objeto de un continuo y profundo análisis en términos sustantivos, procesales y de su régimen de competencias que, además, en la práctica, ha sido vía para protección de diversos derechos humanos, sobre todo de grupos vulnerables, como el de las mujeres a una vida libre de violencia, cuestión esta última que, a su vez, impactó entre otros supuestos, en el ámbito de las nulidades en materia electoral.

Por lo que respecta a la VPMG, si bien es cierto, su conceptualización propiamente no derivó de una disposición expresa de la Constitución federal (CPEUM), la reforma de 2014, al imponer a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a los Congresos, trajo consigo un desafortunado crecimiento del fenómeno de la violencia contra las mujeres en el ámbito político-electoral.

Pues como lo refiere la Organización de Estados Americanos<sup>5</sup> (OEA), en la medida en que las mujeres ocupan un mayor espacio en las distintas esferas del ámbito político (desde las presidencias, los parlamentos, las cortes y las empresas públicas, hasta las alcaldías) han aumentado las múltiples manifestaciones de discriminación y violencia que buscan callar y limitar su protagonismo político y el cambio fundamental que representan para la distribución y el ejercicio del poder.

---

4. DOF 13 de agosto de 2015.

5. <http://www.oas.org/es/cim/violenciapolitica.asp>



Lo anterior, además de visibilizar estos casos, evidenció la falta de un marco normativo para su atención, el cual comenzó a construirse a partir de sentencias y de instrumentos interinstitucionales como el Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género,<sup>6</sup> publicado en 2016.

Así, una vez establecido el contexto, el análisis se desarrollará con un estudio sistemático y funcional,<sup>7</sup> que parte de la jurisprudencia del Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitida en la Contradicción de Tesis 293/2011 relativa al paradigma constitucional de derechos humanos, concatenada con la diversa jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal<sup>8</sup> sobre el derecho a defender la democracia como un acto de corresponsabilidad pública y donde el mejoramiento institucional del sistema procesal electoral es una condición necesaria para que la ciudadanía practique el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Por ello, las propuestas que se plantearan van encaminadas a: i) modificar el sistema de competencias del PES que

---

6. Resultado del trabajo conjunto entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Instituto Nacional de las Mujeres.

7. La cultura constitucional de la SCJN desarrollada durante la jurisprudencia de la Décima Época, ha construido el término *En sede de derechos humanos*, para referirse al argumento jurídico construido con un lenguaje centrado en la dignidad humana, producto de realizar el control de constitucionalidad y de convencionalidad, para encontrar la verdad jurídica en el marco del principio pro persona y la perspectiva de género. Contradicción de Tesis 293/2011. SCJN.

8. Jurisprudencia 1a./J.38/2021(11a.).



robustezca la eficacia de este medio procesal, con sentido de progresividad y proximidad ciudadana, y ii) fortalecer el sistema de nulidades electorales por VPMG, a fin de concatenar los principios del orden electoral con el objetivo transversal de derechos humanos que transita todo el orden jurídico.<sup>9</sup>

## REDISEÑO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS DEL PES (AI 22/2014 Y ACUMULADAS)

El artículo sexto de la CPEUM reconoce con el carácter de derecho fundamental la libertad de expresión e información.<sup>10</sup> La jurisdicción interamericana<sup>11</sup> ha señalado que, quienes están bajo la protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) tienen, no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole y, por tanto, están ligadas de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático.<sup>12</sup>

En lo atinente al debate político, esta libertad se desarrolla en el marco del modelo de comunicación política,<sup>13</sup> es decir,

---

9. Desde su regulación en el artículo 1º constitucional.

10. Jurisprudencia 11/2008. Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político, TEPJF.

11. Corte IDH. Caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile (“La última tentación de Cristo”), del 5 de febrero de 2001.

12. Tesis 1a. CDXIX/2014 (10ª.) Libertad de expresión. Dimensión política de este derecho fundamental, SCJN.

13. Artículos 41 Base III y 134 párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



en el mecanismo previsto por la Constitución para el uso legítimo de los medios y formas de comunicación por parte de partidos políticos, instituciones y toda persona física o moral que participe de los procesos democráticos electorales, en las modalidades en que gravita esta libertad en el debate político: derechos humanos, radio y televisión, calumnia, protección de la infancia, igualdad y no discriminación por género y diversidad sexual, protección al periodismo, propaganda política y electoral, promoción personalizada, cine, publicaciones periódicas, mensajes de texto, internet y redes sociales, pintas de bardas, espectaculares, pendones, espacios publicitarios, vehículos, libertad de culto, control de la pauta, características ecológicas de la propaganda política, censura previa y derecho de réplica.

En este sentido, a fin de proteger el modelo de comunicación política de cualquier acto u omisión que pudiera afectar el normal desarrollo de los procesos democráticos, la reforma electoral de 2014 previó la creación del PES, considerando los principios de concentración, inmediatez y celeridad, en relación con el derecho a la jurisdicción efectiva y completa establecido en el artículo 17 de la CPEUM, con la finalidad de proteger la libre y equitativa participación política en las contiendas, mediante resoluciones correctivas e inhibitorias y no exclusivamente sancionatorias o anulatorias.

Los factores trascendentales de dicha reforma fueron el replanteamiento de la arquitectura institucional del PES, distribuyendo competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) para su instrucción, en razón de la materia (como lo relacionado con el modelo de comunicación política) y la Sala Regional Especializada del TEPJF (SRE), creada para resolverlo y proveerlo con ello, de todas las garantías judiciales;<sup>14</sup> y

---

14. Artículos 41 y 99 de la CPEUM; 185; 186, inciso j), 192 y 195, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); y



los ajustes a sus reglas procesales, al reconocer la facultad de la SRE para realizar actos que materialmente pertenecen a la instrucción;<sup>15</sup> además, es el modelo que se replicó en la mayoría de las entidades federativas.<sup>16</sup>

Las circunstancias referidas generaron un complejo sistema de competencias, el cual, tan solo en el ámbito federal, contempla la instrucción a través de un órgano central del INE, 32 consejos y/o juntas locales y 300 consejos y/o juntas distritales; el dictado de medidas cautelares por parte de esas autoridades, las cuales son impugnables ante la Sala Superior; sumado a la intervención de la SRE en la resolución de fondo de los PES en el ámbito federal y la revisión de sus sentencias por parte de la Sala Superior.<sup>17</sup>

En el ámbito local, por su parte, intervienen los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) en la instrucción y determinación de medidas cautelares, los tribunales electorales locales en la resolución de esas medidas y del fondo del asunto; la Sala Superior y las Salas Regionales conocen de las resoluciones de PES que emiten los tribunales locales, sobre la impugnación de medidas cautelares y de resoluciones de fondo, mediante diversos medios de impugnación.

Aunado a lo anterior, en virtud de la reforma legal del 13 de abril de 2020, se instituyó al PES como la vía para atender, investigar, sancionar y erradicar en el ámbito electoral la VPMG, conjuntamente con el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC), además

---

440, 463 Bis, 463 Ter, 470 y 474 Bis, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

15. DOF 13 de agosto de 2015.

16. Artículos 116 fracción IV inciso c) y o), de la CPEUM; y 440 de la LGIPE.

17. Felipe de la Mata Pizaña, *De la visión administrativa a la constitucional del procedimiento especial sancionador*, TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/122>



de su previsión en el ámbito penal (art. 20 Bis LGMDE) y administrativo.<sup>18</sup>

Con esto, el PES ha asumido su vocación jurisprudencial para la defensa de los derechos humanos<sup>19</sup> de las mujeres en el ámbito político, lo cual, se suma a los diversos criterios generados bajo la misma bandera de protección de derechos, en temáticas como protección al periodismo, a la libertad de expresión, al interés superior de la infancia, propaganda en redes sociales, calumnia electoral, internet, no discriminación, entre otros.

Esta visión respecto a la relevancia del PES en el modelo electoral fue compartida por la SCJN al resolver la **AI 22/2014 y Acumuladas**, en la que se cuestionó la constitucionalidad de la creación de la SRE (artículos 185, 192 y 195 de la LOPJF) y de su facultad para ordenar reparar violaciones al procedimiento o pruebas para mejor proveer (artículo 476, párrafo 2, incisos a), b), c) y d) de la LGIPE).

Sobre el particular, la SCJN determinó que la creación de la SRE se sustentaba en el artículo tercero del Decreto de 23 de mayo de 2014, lo que constataba que la reforma de tales preceptos estaba contenida en una norma sustantiva y autónoma; e hizo notar que, en algunos casos, la fijación de normas sustantivas en preceptos transitorios podría obedecer a una falta de técnica legislativa, pero esa deficiencia no las hacía tampoco inconstitucionales. Aunado a que, la circunstancia de que en el artículo 99 de la CPEUM no hiciera mención expresa de

---

18. Considerando las jurisprudencias 12/2021 y 13/2021 del TEPJF, que establecen los criterios de procedencia, operatividad y cadena impugnativa de ambos procedimientos.

19. Tesis I/2016. Acceso a la justicia. La efectividad de los recursos o medios de defensa se cumple mediante el análisis prioritario de argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos. SCJN y Sentencia TEDF-JEL-001/2017, TECDMX, 4 de mayo de 2017.



la SRE, no implicaba que dicho órgano jurisdiccional careciera de sustento constitucional, pues que el párrafo octavo de dicho precepto expresamente había depositado en las leyes secundarias la organización del TEPJF y la competencia de sus Salas.

Asimismo, razonó que la facultad para ordenar reparar violaciones al procedimiento o pruebas para mejor proveer, era una obligación ineludible de todos los órganos de impartición de justicia; pues contribuye a resolver con el mayor número de elementos posibles, a fin de que la justicia que se imparta responda a la realidad de los hechos; aunado a que si persisten violaciones procesales, la magistratura ponente puede imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento, con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a las personas funcionarias electorales.

Ahora bien, el diseño constitucional y legal del PES, tanto a nivel federal como local, ha planteado retos importantes en la definición del sistema de competencias, de ahí que, a partir de la experiencia administrativa y jurisdiccional adquirida en el entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral, en la Sala Superior y las Salas Regionales Toluca, entonces Distrito Federal y Especializada, y ahora como Magistrada en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, advierto áreas de oportunidad que con base en propuestas concretas permiten simplificarlo y resultan compatibles con los fines y principios constitucionales de certeza y de tutela jurisdiccional efectiva y completa.

En ese sentido, la complejidad del PES, por el número y tipo de autoridades que intervienen, y por los diversos medios de impugnación que se pueden interponer, puede ocasionar una vulneración al principio de justicia pronta y expedita contenido en los artículos 17 y 41, fracción III, apartado D de



la CPEUM, el cual, forma parte del núcleo central del PES, y consecuentemente, se podría actualizar una afectación a otros principios como los de certeza, equidad e igualdad, el de voto libre y los vinculados con las condiciones generales de la elección.

En tal virtud, las propuestas que se presentan conforman un bloque interdependiente e integral, con el objeto de disminuir la complejidad del sistema de competencias del PES, y aumentar la efectividad de la celeridad y prontitud en la defensa de los derechos que esta vía protege y se exponen en el marco de los estándares procesales para la optimización de la función jurisdiccional, contenidos en el artículo 25 de la Convención de Americana sobre Derechos Humanos:<sup>20</sup>

i. La SRE es un órgano jurisdiccional con un ámbito competencial originario y una sola circunscripción nacional, por tanto, se considera esencial, una reforma constitucional y legal que defina la identidad nacional de la Sala, para lo cual, se propone cambiar su estructura y denominación por Sala Nacional Especializada del TEPJF, lo cual, reconoce expresamente los alcances de su competencia e implicaría:

A. Restringir la competencia de las Salas Regionales para conocer PES, con lo cual, se lograría un grado importante de unidad de la función resolutoria e

---

20. Artículo 25 CADH. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido, efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos cometidos por personas físicas o autoridades en ejercicio de sus funciones, que violen sus derechos fundamentales, entre los cuales indiscutiblemente se encuentran los derechos político-electorales conexos a la libertad de expresión, reconocidos por el sistema constitucional, legal o convencional de derechos humanos.



interpretativa de la SRE y se evitaría la disolución de la competencia originaria.

- B. En términos orgánicos, esta configuración institucional no implicaría modificación en la jerarquía de las Salas del TEPJF, pues dicha Sala Especializada mantendría su sujeción a la legítima autoridad de la Sala Superior y, no se instituiría como órgano revisor de las Salas Regionales al tener ámbitos competenciales diferentes.
- C. Se fortalecería la unidad de criterios en las sentencias materia de PES y la construcción de una línea jurisprudencial aún más consistente.

ii. Con el fin de fortalecer la naturaleza expedita del PES, la certeza y legalidad de sus resoluciones y, la protección de los derechos de las personas y entidades que participan de la política y de las libertades fundamentales de la ciudadanía en general, se propone que:

- A. Las medidas cautelares que dicta el INE, al ser un acto sustancialmente administrativo, en caso de impugnación, las que dicte la Comisión de Quejas y Denuncias, sean resueltas por el Consejo General, y aquellas que dictan los órganos desconcentrados, sean revisadas por la propia Comisión; de esta manera se fortalecería también la unidad de criterios. Ello, porque acorde con los razonamientos precisados en la sentencia que dio origen al PES,<sup>21</sup> los actos materia del INE son un acto de molestia, pero no una

---

21. SUP-RAP-17/2006.



eventual privación de derechos, cuestión esta última que es competencia del órgano jurisdiccional.

- B. De esta forma, la SRE resolvería el fondo del asunto, en cuyo caso, por la naturaleza sumaria del PES, de encontrar afectación por la adopción o no de las medidas cautelares, es posible reparar el daño y salvaguardar la normalidad en el proceso electoral.
- C. En este sentido, la impugnación que cuestione el fondo del asunto en las sentencias de la SRE tendría una sola vía, mediante el Recurso de Revisión del PES (REP) ante Sala Superior, con independencia de que la parte actora sea partido político o una persona.<sup>22</sup>
- D. Este régimen se podría replicar en el orden electoral de las entidades federativas, con la precisión de que el Juicio Electoral se estableciera como la vía específica para que el tribunal local resolviera sobre el PES local y, la impugnación contra la misma se resolviera en única instancia por la SRE, mediante el Recurso de Revisión del PES como vía única.
- E. La adecuación a un modelo abreviado del PES, en cuanto a las medidas cautelares, implicaría establecer que en todos los casos que traten sobre radio y televisión, con independencia de que la elección sea federal, local o concurrente, debe atenderlos el INE en razón de su competencia explícita en esta materia.
- F. Lo anterior, adquiere relevancia ya que, en las denuncias por trasgresión a los derechos humanos, como en el caso de la VPMG, debe priorizarse su estudio

---

22. Clicerio Coello Garcés, *et al.*, *Derecho procesal electoral*, México, Tirant lo blanch, 2015, p. 297.



a fin de evitar una mayor afectación, con lo cual, la simplificación de la operatividad del PES redundaría en la seguridad y certeza jurídica de las personas.

iii. La “sobreinterpretación” del régimen de facultades para conocer de asuntos que se ubican en la materia de PES y, por otra parte, la prevalencia de resoluciones contradictorias ha provocado una afectación a los principios de certeza, seguridad y celeridad en la tramitación de los asuntos.

A. La sentencia de no ratificación de jurisprudencia SUP-RDJ-1/2016 adquiere relevancia al analizar la contradicción de criterios en la ejecutoria SUP-CDC-4/2016, en la que prevaleció el sostenido por la Sala Superior al afirmar en la Tesis LXII/2015, que el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y el JDC son las vías para impugnar las resoluciones de las autoridades jurisdiccionales locales en materia de PES.

Al respecto, cabe señalar que, a mi juicio, existe una inconsistencia sistémica en esa resolución, debido a que se dirimió una controversia sobre cuestiones que integran la competencia originaria de la SRE, la cual, en momento alguno fue considerada para establecer criterios respecto de su materia de especialidad.

De esta forma, de conformidad con el régimen jurídico vigente del PES y, potenciado con la posibilidad de instituirse como instancia terminal especializada, sería posible establecer criterios procesales unificados, los cuales, sin demeritar la racionalidad de las Salas Regionales, derivarían de la experiencia jurisdiccional de la SRE, tal como sucede en los asuntos



en materia electoral en que la SCJN solicita la opinión de Sala Superior.<sup>23</sup> Aunado a ello, y acorde al propio criterio de Sala Superior, al ser la SRE también una instancia terminal, podría emitir jurisprudencias.

- B. La autoridad jurisdiccional debe interpretar la norma, en tanto los mecanismos legislativos activan su función para atraer al orden legal estas realidades, siendo un ejemplo paradigmático el origen mismo del PES; sin embargo, estoy convencida de que estamos ante un panorama que invita a rediseñar los aspectos sustantivos, adjetivos e institucionales del orden electoral, particularmente por cuanto hace al PES, con la experiencia adquirida desde el proceso electoral 2014-2015.<sup>24</sup>

En este sentido, considero que la multiplicidad de criterios afecta el desarrollo sumario y operativo del PES, aún más cuando constituyen una práctica jurisdiccional que no puede ratificarse por la Sala Superior en razón de no ser órganos terminales, por lo que la adecuación de la SRE y el rediseño del PES propuesto permitiría que los criterios, a partir de la actividad jurisdiccional especializada, pudieran ser ratificados por la Sala Superior, generando un amplio sentido de unidad,

---

23. SUP-OP-22/2017 del TEPJF, en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/opiniones\\_sala\\_superior\\_tepjf/documento/2018-01/63-7017.PDF](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/opiniones_sala_superior_tepjf/documento/2018-01/63-7017.PDF)

24. María del Carmen Alanís Figueroa, *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2015, p. 93.



y cuyas hipótesis serían parámetro o base de actuación para las autoridades administrativas o jurisdiccionales primigenias.

## FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE NULIDADES EN MATERIA ELECTORAL CON LA INCORPORACIÓN DE LA VPMG COMO UNO DE SUS SUPUESTOS LEGALES (SUP-REC-1861/2021)

Uno de los escenarios de mayor confrontación democrática y de potencial ruptura institucional se presenta en los casos que contempla el sistema de nulidades en materia electoral, los cuales, representan una circunstancia drástica y una calificación de la más alta jerarquía jurídica, en razón de los alcances de las conductas infractoras, mismas que afectan los componentes fundamentales de la democracia constitucional, esto es, los derechos humanos de corte político y las reglas electorales, generando un clima social de desconfianza y desafección democrática.<sup>25</sup>

La finalidad del sistema de nulidades en materia electoral consiste en eliminar las circunstancias que afecten la certeza en el ejercicio pleno del voto, así como el resultado de la elección,<sup>26</sup> con base en el principio conforme el cual solo la ley

---

25. Tesis X/2001. Elecciones. Principios constitucionales y legales que se deben observar para que cualquier tipo de elección sea considerada válida, TEPJF.

26. Jurisprudencia 13/2000. Nulidad de sufragios recibidos en una casilla. La irregularidad en que se sustente siempre debe ser determinante para el resultado de la votación, aun cuando en la hipótesis respectiva, tal elemento no se mencione expresamente. Jurisprudencia 20/2004. Sistema de nulidades. Solamente comprende conductas calificadas como graves, TEPJF.



puede establecer nulidades; es decir, se precisa de la existencia de hipótesis legales taxativas para su procedencia, así como de los procedimientos jurídicos que diriman tales controversias; sin embargo, no pasa desapercibido que la judicatura electoral puede aplicar principios constitucionales como parámetros para calificar la validez o la nulidad de las elecciones.<sup>27</sup>

Al respecto, los diversos criterios jurisdiccionales que sustentan la emblemática sentencia del expediente SCM-JRC-225/2021,<sup>28</sup> por la cual, la Sala Regional Ciudad de México (SCM) del TEPJF anuló una elección municipal en Guerrero por VPMG, misma que fue confirmada por la Sala Superior en el Recurso de Reconsideración SUP-REC-1861/2021, constituyen un referente de trascendental importancia para la consolidación de un sistema electoral auténtico, enfocado en el perfeccionamiento y defensa de la democracia, fundado en los derechos humanos y ampliando la base de oportunidades y la materialización de la igualdad sustantiva en el ámbito político.

En este caso, la Sala Superior estimó que el estudio sobre la incidencia en el proceso electoral llevado a cabo por la SCM, se realizó de conformidad con lo razonado en el expediente SUP-REC-1388/2018, en el sentido de que las conductas sobre violencia política de género deben estar plenamente acreditadas y tenerse los elementos para verificar su incidencia en el proceso electoral; así como contar con los datos objetivos para considerar que fueron determinantes para el resultado de la elección.

Ello, pues la controversia surgió de la pinta de al menos 14 bardas y espectaculares en donde se escribieron frases ofensivas y denigrantes en alusión a la candidata de Movimiento

---

27. Desiree Salgado, Eneida, *Administración de las elecciones y jurisdicción electoral: Un análisis del modelo mexicano y una crítica a la opción brasilera*, UNAM-IIIJ, México, 2016, p. 157.

28. SCM-JRC-225/2021, 26 de septiembre de 2021.



Ciudadano, y a las mujeres en general, con la intención de denostarlas y menoscabar su capacidad para gobernar por el solo hecho de ser mujeres, lo que inhibió la participación libre de la primera y generó un desequilibrio en las condiciones de la competencia electoral que transgredieron los principios constitucionales rectores del voto.

En este sentido, contemplando el conjunto de los argumentos expresados en el desarrollo del presente ensayo, es posible afirmar que en el marco constitucional de derechos humanos actual, la VPMG no puede ser considerada como un factor exógeno al sistema de nulidades en materia electoral; asimismo, la garantía para su atención constituye un elemento esencial en la defensa de la democracia mediante el diseño continuo y progresivo de medidas legislativas y procesales para su atención, investigación, sanción y erradicación.

Para ello, debe tenerse presente que la VPMG constituye una trasgresión directa a los derechos humanos de las mujeres y, a la vez, una irregularidad grave cuya acreditación afecta el desarrollo normal de las elecciones y/o su resultado, comprometiendo su legitimidad y legalidad, por lo que, a la luz del principio rector de certeza,<sup>29</sup> el sistema de nulidades en materia electoral puede ser fortalecido al incorporar la violencia política de género y/o la VPMG como una de sus hipótesis, con lo cual, se fortalecería en gran medida el bloque jurisdiccional integrado por el PES y el JDC, y garantizaría, de modo óptimo, el derecho humano de las mujeres a una vida libre y paritaria en el ámbito político-electoral, lo cual no desnaturalizaría el

---

29. Certeza: consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Jurisprudencia P./J. 144/2005. Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio, SCJN.



sistema de nulidades, sino que lo fortalecería acorde con sus fines.<sup>30</sup>

En esta tesitura, con base en el principio general de que las leyes se hicieron para servir a la democracia; retomando la experiencia legislativa local de la Ciudad de México en materia de VPMG en el marco del sistema de nulidades electorales, para alcanzar un mayor grado de eficacia en la defensa de la democracia nacional, definida en sentido amplio por la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, como el estándar ideal para la construcción de un modelo plural de ciudadanía, una propuesta viable consistiría en una modificación legislativa que adicione un tercer numeral al artículo 71 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), de la siguiente manera:

#### *Artículo 71*

...

*3. Las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral en términos del artículo 84, cuando se acredite la existencia de violación a los derechos humanos de la ciudadanía en materia político electoral, en forma individual o colectiva, las obligaciones relativas al principio de paridad de género o por actos constitutivos de violencia política de género y/o violencia política contra las mujeres en razón de género, las Salas deberán, además, dar vista a las autoridades correspondientes.*

En concordancia con lo anterior y, considerando la naturaleza del JDC, incorporar un párrafo al artículo 84 numeral 1 de la LGSMIME, de la siguiente manera:

---

30. Adriana M. Favela, *Teoría y práctica de las nulidades electorales*, México, Limusa, 2012, p. 4; citado por Rosa María de la Torre Torres, *Anulación de elección por violación a principios constitucionales*. México, TEPJF, 2014, p. 36.



Artículo 84

1...

b)...

*Para el efecto de restituir a la ciudadanía en el derecho político electoral transgredido, las Salas del Tribunal tendrán amplias facultades, por lo que podrán determinar la nulidad de los procesos electivos, democráticos, e internos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, así como en las controversias que surjan entre sus órganos.*

Así, a partir de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 4, 17, 41 y 99 de CPEUM; 8, 23 y 25 de la CADH, el derecho a la tutela judicial efectiva en materia político-electoral, modalizaría el sistema de nulidades con un carácter eminentemente sustantivo de protección a los derechos fundamentales, complementando su aspecto formal o procedimental, al prever la violencia política de género y/o la VPMG como causal de nulidad electoral, derivada del modelo constitucional de derechos humanos (particularmente de su correlativa obligación general de garantía), la cual puede presentarse como causa, efecto o de manera concurrente con cualquiera de las hipótesis previstas en el sistema de nulidades.

De esta manera, la reforma que se propone constituiría la base legislativa expresa que optimizaría el ejercicio jurisprudencial, como fuente del derecho, estructurando una interpretación uniforme de la ley, lo cual fortalecería la estabilidad, coherencia e integración del orden jurídico, al conciliar así la tensión entre el aspecto formal del orden electoral federal con el sistema transversal de derechos humanos, respecto del sistema de nulidades (como ocurrió en el caso de la Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas); lo anterior propiciaría una adecuada armonización de las legislaciones electorales locales en el marco de su libertad configurativa.



Esto es, si bien es cierto que tanto la actividad legislativa como la función jurisdiccional producen normas jurídicas y leyes, así como sentencias y jurisprudencias, respectivamente; en ambos casos se trata de etapas distintas aunque vinculadas del proceso de creación del derecho, en razón de que la jurisprudencia tiene por objeto de interpretación de la propia norma, lo cual ejerce una influencia renovadora en el sistema jurídico, ya sea porque se pronuncie sobre algo no previsto en la legislación, o bien, porque ha valorado los enunciados normativos vigentes respecto de las circunstancias concretas del caso, lo que genera nuevas figuras que surgen en la vida jurídica o, en su caso, hace progresar evolutivamente las existentes.<sup>31</sup>

Por ello, la interpretación jurisdiccional de la VPMG como causa de nulidad electoral por violación a principios constitucionales tendría como consecuencia natural su previsión expresa en la ley (como en la especie se propone en este ensayo); esto impulsaría progresivamente dicha figura a partir de su análisis judicial, renovando el ciclo de perfeccionamiento del sistema jurídico, particularmente por cuanto hace a la promoción y protección de los derechos políticos de las mujeres.

Se considera que el enfoque propuesto, que potenciaría los principios de congruencia y de efecto útil y material, que se impulsan con el perfeccionamiento legislativo con los criterios que conforman la naturaleza de la institución jurisprudencial (fuente del derecho, norma jurídica, interpretación del derecho positivo, complemento del ordenamiento jurídico, unificación de la exégesis legal, actualización del derecho e instrumento orientador).

---

31. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jurisprudencia en México*, México, SCJN, 2005, pp. 128-129.



El espíritu democrático transita siempre a la verdad de la existencia política, la cual, por definición, plantea la posibilidad de transformar los esquemas institucionales y sociales para renovar los acuerdos colectivos fundamentales descritos en la Constitución, a fin de lograr el perfeccionamiento de nuestra democracia como una fuente abundante de libertad, solidaridad, igualdad y justicia para enfrentar nuestra responsabilidad histórica, con el propio proyecto de vida y con la comunidad política.

## CONCLUSIÓN. EL DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA COMO DERECHO HUMANO<sup>32</sup>

En la sentencia a la Contradicción de Tesis 293/2011, la SCJN resolvió esencialmente que los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte, integran un mismo conjunto; y que la existencia de tal catálogo tiene origen y está integrada a la Constitución misma, pues las normas internacionales de derechos humanos pasarán a formar parte de esta, desvinculándose del tratado internacional que es su fuente y, por tanto, de su jerarquía normativa, para gozar, en consecuencia, de supremacía constitucional.

Indicó que dicho catálogo constituye el parámetro de control de regularidad constitucional para la interpretación de cualquier norma o acto de autoridad, como también, del

---

32. Jurisprudencia 1a./J.38/2021(11a.). Derecho a defender la democracia. Constituye una concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político-electorales, SCJN.



principio pro persona, a partir de los elementos objetivos que les son inherentes a los derechos humanos; esto es, la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;<sup>33</sup> así como las obligaciones genéricas de las autoridades estatales que se derivan de los mismos: respeto, protección, promoción y garantía; y las obligaciones específicas que forman parte de la obligación de garantía: prevenir, investigar, sancionar y reparar.

Y, finalmente, precisó que la jurisprudencia interamericana es vinculante para las y los jueces nacionales cuando resulte más favorable, excepto cuando en la Constitución haya una restricción expresa. Estas consideraciones integraron el contenido de las jurisprudencias P./J.20/2014 (10a.) y P./J. 21/2014 (10a.), las cuales constituyen el criterio que la SCJN determinó que debía prevalecer.<sup>34</sup>

Ahora, al incorporarse las garantías primarias de los derechos humanos (elevantos a rango constitucional), la democracia nacional los adopta como una política central de Estado y les confiere una legitimidad que por sí misma contribuye al fortalecimiento de su ejercicio y progresividad; esto impacta

---

33. Tesis I.4o.A.9 K (10ª). Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten, SCJN. Tesis IV.2o.A.15 K (10ª). Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad establecidos en la Constitución Federal. Representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales, SCJN.

34. Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10ª). Derechos humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquellos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional, SCJN.

Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10ª). Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona, SCJN.



directamente en las garantías secundarias de tales derechos; es decir, en los mecanismos jurisdiccionales cuyos procedimientos deben apearse a las normas y principios éticos que los conforman, para la resolución de los casos y la interpretación de la ley, a través de la metodología del principio pro persona y la perspectiva de género.<sup>35</sup>

Ante un escenario de esta naturaleza, la arquitectura argumentativa de la justicia constitucional electoral ha transitado de un ejercicio de legalidad emitido en un marco de generalidad y abstracción normativa, a una técnica jurisdiccional donde, además de la seguridad jurídica, se busca materializar los principios de nuestra democracia constitucional como elementos relevantes en los casos que se presentan a su juicio.<sup>36</sup>

Así, la justicia en la esfera político-electoral se articula con los principios y valores constitucionales en materia de derechos humanos, lo cual hace que las resoluciones enfocadas en conflictos sobre competencias, atribuciones, elecciones, modelo de comunicación política, paridad, erradicación de la VPMG, ejercicio del cargo y control del poder, se transformen en resoluciones en clave democrática; es decir, en razonamientos que sin desestimar la legalidad, buscan potenciar las circunstancias procesales de justicia para impulsar con progresividad la tutela jurisdiccional que tiene como objetivo materializar el orden jurídico electoral,<sup>37</sup> protegiendo las libertades

---

35. Isabel Villaseñor Alonso, *La democracia y los derechos humanos: una relación compleja*, Foro internacional, 55(4), 2015, pp. 1125 y 1126. Recuperado el 28 de diciembre de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2015000401115&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000401115&lng=es&tlng=es).

36. Luigi Ferrajoli, "Sobre los derechos fundamentales", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 15, 2006, p. 114.

37. Jurisprudencia P./J. 144/2005. Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio, SCJN.



políticas de la ciudadanía con un ánimo de corresponsabilidad ciudadana y fidelidad federal, estatal y municipal.<sup>38</sup>

En este contexto, la Primera Sala de la SCJN determinó, vía la jurisprudencia 1a./J.38/2021(11a.), que el derecho a defender la democracia constituye una específica concreción del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y a los derechos político-electorales; por lo anterior, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo mediante normativas y prácticas adecuadas, que posibiliten a la ciudadanía su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como a adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población de atención prioritaria.

Ahora bien, considerando la experiencia histórica del constitucionalismo social contemporáneo,<sup>39</sup> la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que los derechos políticos son vitales y son condición necesaria para la paz, constituyen un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental para garantizar los demás derechos humanos que dan identidad y fortalecen la democracia misma.<sup>40</sup>

En este orden de ideas, el paradigma contemporáneo del Estado constitucional de derecho se edifica y se justifica sustantivamente en el vínculo inherente entre los derechos humanos y la democracia como el derecho humano integrador

---

38. Jurisprudencia P./J. 38/2009. Principios de fidelidad federal, estatal y municipal. Deben entenderse conforme al régimen de competencias previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SCJN.

39. Ferrajoli, *op. cit.* pp. 117-118.

40. Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 1847.



y garantista de todo el catálogo de derechos previsto en el sistema nacional y convencional en la materia,<sup>41</sup> a través del pleno ejercicio de los derechos político-electorales como componentes fundamentales de aquella,<sup>42</sup> por ello la actuación de las personas juzgadoras en general y las especializadas en la materia electoral, desempeña un papel esencial en la consolidación democrática.

---

41. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 115.

42. Corte IDH C127/2005: Voto García Sayán, párr. 7. Aguiar, Asdrúbal. Jurisprudencia de la Corte IDH sobre la Democracia 1987-2012, Argentina-Venezuela, Observatorio Iberoamericano de la Democracia, 2012, pp. 44 y ss y, Comisión Interamericana de Derechos Humanos-OEA. Derecho a la Verdad en las américas, Estados Unidos, 2014, pp. 28 y ss.



## Semblanza

*Martha Alejandra Chávez Camarena es licenciada en Derecho por la Universidad La Salle, Morelia; cuenta con un máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España y es especialista en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Concluyó la maestría en Derechos Humanos en la Universidad Iberoamericana, y la especialización en Derecho Electoral impartida por la UNAM y el Tribunal Electoral federal. Es pasante en Argumentación Jurídica con Perspectiva de Género, por la Fundación Justicia y Género y el Programa Mujer, Justicia y Género y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, de Costa Rica. Diplomada en Derecho Constitucional y Democracia por el Tribunal Electoral federal; en Derecho Parlamentario por la Universidad Latina de América de Morelia y el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana; y en Coaching para Transformar el Poder y la Política por Newfield Network Escuela y Consultora Internacional en Coaching Ontológico.*

*Entre los años 2006 y 2016 formó parte del Poder Judicial de la Federación. Desde 2009 es Miembro de la Carrera Judicial. En el Tribunal Electoral estuvo adscrita a la Sala Superior y a las Salas Regionales: Distrito Federal, Toluca y Sala Especializada; tuvo los cargos de Auxiliar de Mandos Medios, Asesora, Secretaria Auxiliar y Secretaria de Estudio y Cuenta. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue Coordinadora de Capacitación Operativa. En el ámbito local fue Coordinadora de Ponencia en el Tribunal Electoral del Estado de Puebla; y, a partir de 2016, es Magistrada en el*



*Tribunal Electoral de la Ciudad de México y Presidenta Fundadora del Comité de Género y Derechos Humanos. Asimismo es Presidenta de la Comisión de Igualdad Sustantiva y Derechos Humanos de la Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. Ha sido distinguida como Miembro de la Legión de Honor de México y como Doctora honoris causa del Instituto Mexicano de Líderes de Excelencia.*





# El Procedimiento Especial Sancionador en la Ciudad de México: áreas de oportunidad

*Martha Leticia Mercado Ramírez*

## INTRODUCCIÓN

El protagonismo del procedimiento especial sancionador, desde su rediseño en 2014, ha ido en aumento en los últimos años. Asimismo, la reciente reforma de 2020, en materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPMRG), también contribuyó en su uso, visibilidad y relevancia, pues se consideró que los casos de VPMRG fueran atendidos a través de dicho procedimiento. Esto que ocurrió a nivel federal también resulta aplicable a la Ciudad de México, en virtud de que el Legislativo local hizo las modificaciones correspondientes.

El presente trabajo esboza brevemente la caracterización del procedimiento especial sancionador en la Ciudad de México, para luego aludir a la irrupción de la violencia política contra las mujeres en razón de género como el más reciente objeto de conocimiento de dicho procedimiento. Finalmente, sobre esa base, se enunciarán algunas de las áreas de oportunidad



para mejorar el quehacer cotidiano de las autoridades que intervienen en su implementación, esto es, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (Tribunal Electoral).

## BREVE CARACTERIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN LA CIUDAD DE MÉXICO

A nivel federal existen en la actualidad dos vías para sancionar a quienes cometen, ya sea por acción u omisión, alguna infracción a las normas o principios electorales. El propósito de ambas vías, entonces, es inhibir conductas nocivas, negativas o indeseables, mediante el castigo. Está, por un lado, el procedimiento ordinario sancionador y, por el otro, el procedimiento especial sancionador.

Históricamente, al principio solo estaba el primero, pero a partir de 2007<sup>1</sup> se creó el segundo para afrontar de manera rápida las incidencias durante el transcurso del proceso electoral. En esos momentos ambos procedimientos eran atendidos de principio a fin por la autoridad administrativa electoral.

Sin embargo, en 2014,<sup>2</sup> el modelo del procedimiento especial sancionador fue rediseñado para darle a la recién creada Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder

---

1. Reforma constitucional en materia electoral (Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007) y, posteriormente, reforma legal (Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de enero de 2008).

2. Reforma constitucional en materia electoral (Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2014).



Judicial de la Federación (TEPJF) la competencia de resolver e imponer las sanciones respectivas. En otras palabras, el Instituto Nacional Electoral (INE) dejaba de tener tal atribución, pero conservaba las tareas de recibir las quejas o denuncias, investigarlas y, en suma, tramitar y sustanciar los expedientes correspondientes.

Así, en términos prácticos, aquí radica la diferencia esencial entre los procedimientos sancionadores: el ordinario lo resuelve una autoridad administrativa y el especial lo resuelve una autoridad judicial. De lo anterior, el modelo vigente de procedimiento especial sancionador presenta dos etapas diferenciadas: la instrucción a cargo del INE y la emisión de la sentencia a cargo del TEPJF. Coello (2017: 199) se refiere a este modelo como “[...] un esquema híbrido o sistema dual, en donde dos órganos conocen de un mismo procedimiento, pero en fases procesales distintas”.

La legislación electoral de la Ciudad de México, al igual que las demás normativas electorales de las entidades federativas, ha seguido de cerca los cambios y reformas sucedidos a nivel federal. La mayoría de las entidades federativas adoptaron el cambio esencial en el modelo, con excepción de Chiapas, Durango, Tabasco y Tamaulipas (Vázquez y Pérez, 2021: 5). En ese sentido, se le dejó al IECM la fase de instrucción y, por su parte, se dispuso que el procedimiento especial sancionador “[...] será resuelto por el Tribunal Electoral”, de conformidad con el artículo 3º, fracción II, de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México (Ley Procesal Electoral).

El IECM reguló su actuación a través del Reglamento para el Trámite y Sustanciación de Quejas y Procedimientos de Investigación del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Por su parte, también coadyuva en la ejecución de la sentencia; por ejemplo, si la sanción consiste en la imposición de una



multa, el pago de la multa debe realizarse ante la Secretaría Administrativa del IECM, conforme al criterio del Tribunal Electoral (Jurisprudencia TEDF5ELJ004/2016).<sup>3</sup>

## LA IRRUPCIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

A medida que las mujeres obtuvieron mayor representatividad en los espacios de poder político, el fenómeno de la violencia política contra dicho colectivo en razón de género también aumentó a la par, pues este tipo de violencia cuestiona la capacidad de la mujer para desempeñar funciones legislativas o de gobierno. Según Alanís (2017: 233), “[l]a violencia política hacia las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones (incluida la tolerancia) que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público”.

Si bien la VPMRG puede darse a través de varias formas (verbal, física, psicológica, entre otras), las expresiones escritas han sido uno de los mecanismos predilectos para incidir

---

3. **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. PAGO DE LA MULTA.** De una interpretación sistemática y funcional a los artículos 375 y 381, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en relación con el 72, de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, se desprende que el pago de la multa que por vía del procedimiento especial sancionador se imponga tanto a partidos políticos, como a personas físicas y morales, debe realizarse ante la Secretaría Administrativa del Instituto Electoral, en un plazo improrrogable de quince días, contados a partir de que hubiera quedado firme la sentencia en que se haya impuesto.



en los procesos electorales donde participan mujeres. En ese sentido, se estimó conveniente que las quejas y denuncias sobre VPMRG fueran atendidas a través del procedimiento especial sancionador. La reforma en materia de VPMRG, de 13 de abril de 2020, implicó la modificación de un amplio conjunto de legislaciones federales, entre las que se encontraba la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En lo que nos interesa, fue adicionado el artículo 442, numeral 2, en los términos siguientes: “Las quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género, se sustanciarán a través del Procedimiento Especial Sancionador”.

Bajo la influencia de dichos cambios normativos a nivel federal, la Ciudad de México reformó su Ley Procesal Electoral, el 29 de julio de 2020, para introducir, entre otras cosas, la atención de la VPMRG con el procedimiento especial sancionador. En el artículo 1º, fracción XXII, se estableció una extensa definición de lo que en adelante la ley contempla como VPMRG:

*XXII. Violencia política contra las mujeres en razón de género: es toda acción, conducta u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.*

*Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer*



*por ser mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.*

*Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la Ley de Acceso y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.*

*La violencia política basada en género y la violencia política contra las mujeres constituyen una forma de discriminación de los espacios de poder y de decisión; fomenta la desigualdad y transgrede los derechos políticos y civiles de las mujeres.*

En cuanto al procedimiento especial sancionador, se agregó la VPMRG como uno de sus casos de atención; las medidas cautelares y de protección que pueden ser dictadas por el órgano instructor (IECM); así como las sanciones específicas en este ámbito y las medidas de reparación para la víctima. En el artículo 3º, fracción II, inciso b), se adicionó el supuesto de VPMRG tratándose de propaganda política o electoral, y un nuevo inciso e), que textualmente indica: “[...] El Procedimiento Especial Sancionador Electoral será instrumentado en los casos siguientes: ‘e) Por quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género’”.

La Ley Procesal Electoral contempla un mínimo de medidas de reparación que deben ser consideradas (art. 3, fracción VIII): a) indemnización de la víctima; b) restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos



de violencia política; c) disculpa pública; y d) medidas de no repetición.

## ALGUNAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD

**Estudios de VPMRG en el ámbito local.** Sería deseable que en un futuro pudiéramos contar con estudios o investigaciones de VPMRG enfocados en el ámbito local. Todavía no hay estudios que confirmen nuestra aseveración, pero basándonos en el quehacer cotidiano de resolución de casos de VPMRG en la Ciudad de México es bastante probable que sea en el nivel local donde existe más ocurrencia de este deleznable fenómeno.

**Capacitación en perspectiva de género.** A partir de un diagnóstico a nivel nacional realizado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE (2022: 339), se advirtió que la Ciudad de México es una de las pocas entidades federativas que falta por ofrecer un programa de capacitación y sensibilización al personal responsable de sustanciar el procedimiento especial sancionador. En ese sentido, es importante que las personas servidoras del IECM cuenten con una sensibilización efectiva en atención a la víctima y perspectiva de género.

**Extender los servicios de la Defensoría a casos de VPMRG.** No estaría de más revisar y analizar, al igual que ha sucedido recientemente con la nueva Defensoría Pública Electoral del TEPJF, la posibilidad de extender el beneficio de los servicios que ofrece la Defensoría Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos del TECDMX a las mujeres ante casos de violencia política. Esto, sin duda, sería una asesoría y acompañamiento importante durante el procedimiento especial sancionador, pues en ocasiones puede ser



difícil saber ante quién presentar la queja o denuncia por hechos de VPMRG (¿cuál es la autoridad competente?).

**Coordinación estrecha entre el IECM y el TECDMX.** Como se vio con anterioridad, en el procedimiento especial sancionador intervienen el IECM y el TECDMX en diferentes etapas, por lo que se requiere de una estrecha coordinación entre ambas instituciones. En ese sentido, sería prudente revisar el convenio de colaboración celebrado entre ambas instituciones, ya que, por ejemplo, ha sido poco funcional el sistema de consulta sobre las quejas o denuncias en trámite que fue creado con el propósito de mantener un lazo eficaz de información entre la Secretaría Ejecutiva del IECM y la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores del Tribunal Electoral.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

El procedimiento especial sancionador adquirió fuerza renovada al convertirse en el instrumento jurídico para atender las quejas y denuncias vinculadas con la VPMRG. En ese sentido, los órganos encargados de sustanciar y resolver este tipo de procedimiento paulatinamente están adquiriendo una relevante especialización en la materia, lo que contribuirá a establecer líneas o criterios sólidos de protección de los derechos políticos de las mujeres.

Hay puntos sustantivos y procesales en los que se puede mejorar, sin duda, pero no debe perderse de vista que no existe una solución fácil y rápida contra este fenómeno. No podemos creer que las medidas coercitivas del derecho son una solución completa y efectiva frente a la problemática de la violencia política. La violencia política tiene unas raíces más profundas en



la cultura que ha colocado a la mujer en una posición inferior al hombre. Por ello tenemos que avanzar unidas y unidos, con cambios cotidianos y sostenidos, en la ruptura de los esquemas culturales y patriarcales.

## REFERENCIAS

- Alanís, María del C. (2017). Violencia política hacia las mujeres. Respuesta del Estado ante la falta de una ley en México. En *Cuando hacer política te cuesta la vida*, Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle (eds.), México: UNAM-IIIJ-TECDMX, pp. 231-248.
- Coello Garcés, Clicerio (2017). “El procedimiento especial sancionador electoral. Balance y perspectivas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 11, pp. 197-214.
- Vázquez Piñón, Marisol y Pérez Cárdenas, Lizeth (2021). *Procedimiento especial sancionador (PES) en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género*. México: INE. Disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/MICROSITIO\\_PES\\_en\\_Materia\\_VPCMRG.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/MICROSITIO_PES_en_Materia_VPCMRG.pdf)
- Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE (2022). *Diagnóstico nacional para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. México: INE. Disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/08/cigynd\\_3se\\_150822\\_p2.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/08/cigynd_3se_150822_p2.pdf)



## Semblanza

*Martha Leticia Mercado Ramírez es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en Derecho Electoral por la UNAM y diplomada en Derechos Humanos por la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad de Zaragoza.*

*Cuenta con más de dos décadas de experiencia en el sector electoral, en donde ha desempeñado diversos cargos en órganos jurisdiccionales tanto en el ámbito federal como local. En la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fungió como asesora en la Secretaría General; ha sido asesora del Centro de Capacitación Judicial Electoral y directora de Consultas y Difusión de la Coordinación de Jurisprudencia. Asimismo, ha trabajado en la Sala Regional Ciudad de México como coordinadora de ponencia y como fundadora en la Sala Regional Especializada desempeñándose como Secretaria de Estudio y Cuenta. Actualmente es Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, donde previamente fue directora del Instituto de Formación y Capacitación.*

*A la par de su actividad profesional, se ha dedicado al estudio e investigación de temas como: Derecho Electoral en México; Violencia política en razón de género; Propaganda políticoelectoral; Participación política de la mujer e Interés superior de la infancia, entre otros. Es integrante en diversas asociaciones como:*

- *Consejo Asesor de la Revista Mexicana Estudios Electorales, A. C.; Sociedad Mexicana de Estudios Electorales; Asociación Mexicana de Juzgadoras, A. C.*



*Asociación de Mujeres Juezas en México; Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia; International Association of Women Judges.*

- *Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral; Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana (ATERM); Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales Locales (AMMEL).*

*Ha sido reconocida y galardonada con diversas distinciones como:*

- *Doctorado honoris causa otorgado por el Consejo Nacional de Egresados del Instituto Politécnico Nacional A. C. y el Consejo Nacional e Internacional de la Confraternidad Internacional Claustro Doctoral, Ciencia, Cultura, Tecnología, Arte, Deporte y Humanidades.*
- *“Grandes Mujeres de México”, Fundaciones Alas Abiertas, Camino a Casa, Comisión Unidos contra la Trata, Jurídico Arrieta y Asociados y la Universidad Interamericana. Flavio Galván Rivera, Padre del Derecho Electoral, Barra de Abogados Electorales de México, A. C.*
- *“Gran Mujer México, 2021”. Jurídico Arrieta y Asociados, Universidad Interamericana, Consejo de Juristas, Grupo Integral por la Cultura y el Ambiente y Comunicaciones Internacionales.*
- *Considerada como una de “Las abogadas más influyentes en México, 2021”, por la Revista Foro Jurídico.*



*Finalmente, ha coordinado dos obras colectivas en la materia:*

- *Análisis de sentencias relevantes de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas, así como de los respectivos procedimientos especiales sancionadores, TECDMX y La Ciudad de México y su esquema electoral, TECDMX, 2019.*

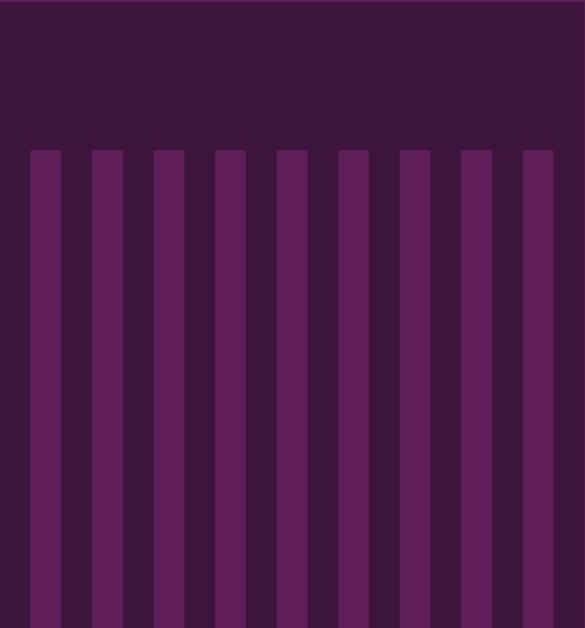
*Y publicado diversos artículos, entre los que destacan:*

- *“Uso de la imagen de la infancia en la propaganda política”, Revista Signum, 2022 y “Los retos de la igualdad de género en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Revista Inclusiones, 2021.*





**VIII. Análisis de sentencias  
relevantes de Procedimientos  
Especiales Sancionadores emitidas  
por el Tribunal Electoral de la  
Ciudad de México, durante  
el Proceso Electoral 2020-2021**





# Funcionalidad, eficacia y prospectiva de los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito federal y en la Ciudad de México

## Análisis de sentencias relevantes de Procedimientos Especiales Sancionadores emitidas por el TECDMX, durante el Proceso Electoral 2020-2021

*Armando Azael Alvarado*

Uno de los temas más relevantes que se dieron en el pasado proceso electoral fue el relativo a todas aquellas conductas que estaban relacionadas con la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Así, el 13 de abril de 2020 se llevó a cabo una reforma legal en esta materia,<sup>1</sup> en la cual, entre otras cuestiones, se es-

---

1. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General



tableció en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) para conocer de las quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género, en donde de igual manera se instituyó que dicha conducta se conocería a través del procedimiento especial sancionador, en razón de su naturaleza expedita para resolver las conductas que sean conocidas por esta vía.

Lo anterior, para las autoridades electorales, a fin de poder fijar la competencia a nivel federal o local, implicó tomar en cuenta el tipo de infracción, la legislación vulnerada, así como las circunstancias de comisión de los hechos denunciados, para determinar a quién le corresponde conocer de la conducta denunciada.

Solo de esta manera se estará en condiciones de establecer la competencia de las autoridades electorales locales, a fin de conocer de un procedimiento sancionador, por lo que debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentre relacionada con los comicios federales; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa; y, iv) no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia correspondiera conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).<sup>2</sup>

---

de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Publicado el 13 de abril de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0)

2. Criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder



En este panorama, en el proceso electoral 2020-2021 que se desarrolló en la Ciudad de México, en la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México<sup>3</sup> se resolvieron 27 expedientes de esta naturaleza,<sup>4</sup> lo cual implicó un mayor número de asuntos a diferencia del Proceso Electoral 2017-2018, en donde únicamente se resolvieron cinco casos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Así, dentro de los expedientes que se recibieron por parte del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), me gustaría hacer referencia a dos asuntos que, desde mi perspectiva, resultaron relevantes y que están relacionados con el tema de violencia política contra las mujeres en razón de género: primero la Sentencia emitida en el expediente TECD-MX-PES-001/2021 y la segunda que se dictó en el asunto identificado como TECDMX-PES-061/2021.

---

Judicial de la Federación al resolver recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-103/2017 y SUP-REP-70/2017.

3. Área encargada de someter al Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México las sentencias de los procedimientos especiales que son remitidos por el Instituto Electoral de esta entidad de acuerdo con lo previsto en los artículos 166, 221, 223 y 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

4. Información que obra en los archivos de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.



## ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

TECDMX-PES-001/2021

Este asunto surgió de la queja presentada por una Concejala de una de las Alcaldías de la Ciudad de México, en la cual denunció la difusión de expresiones publicadas en Twitter que constituían violencia política contra las mujeres en razón de género, ya que se hacían referencias humillantes, sarcásticas y hostiles sobre su trabajo con el propósito de ridiculizarla.

Así, una vez agotadas las diligencias de investigación, el Instituto Electoral de esta entidad remitió el expediente para que el Tribunal Electoral emitiera la sentencia que en derecho correspondiera, en donde se advirtió que no fue posible tener certeza de la persona que administraba una de las cuentas de Twitter denunciadas y en donde se publicaron mensajes contrarios a la normativa electoral.

Lo anterior resultó relevante porque ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, respecto de publicaciones en redes sociales, el hecho de que se requiera de un acto de voluntad para acceder a la información problemática —en términos de estereotipos y violencia—, no equivale a dejar sin consecuencias jurídicas un acto de tal naturaleza, ya que como ejemplo se podría imposibilitar que esa información se mantenga en las redes y sea difundida.

Por lo que, si bien ese tipo de violencia puede llevarse a través del anonimato —lo que conlleva a la imposibilidad de determinar quién o quiénes son las personas responsables de la publicación, es decir, la falta de ubicación de las personas responsables— no puede traducirse en la imposibilidad jurídica de que las autoridades jurisdiccionales tomen las medidas pertinentes en contra del acto concreto y en contra de las razones que dan pie a la violencia.



En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que el hecho de que no pueda determinarse la autoría del acto no impide que este sea, por ejemplo, retirado de los medios que lo albergaron y/o difundieron; o bien que de algún modo se sustituya o equilibre el discurso calificado como estereotípico y/o violento por razones de género.<sup>5</sup>

Bajo esos parámetros, como es bien sabido, este tipo de medios de comunicación —las redes sociales— no se encuentra regulado de una manera específica, aunado a que se trata de un espacio en el cual, en principio, se ha privilegiado el derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía.

Sin embargo, las redes sociales son el escenario perfecto para poder realizar agresiones en contra de cualquier persona, **porque se puede hacer desde el anonimato, o bien, usando sobrenombres** en los cuales, en ocasiones, no es posible saber quién es la persona responsable de administrar o crear esa cuenta en la red social.

Así, desde un punto de vista particular, las redes sociales son un medio que dota de oportunidades a las personas usuarias para insultar, acosar, amedrentar, amenazar e incitar al odio sin tener que responsabilizarse por sus expresiones.

Esto implica que las redes sociales son una vía apta para cometer un ilícito, como sucedió en el asunto en donde no se tuvo la certeza de quién fue la persona responsable de la cuenta de Twitter y se emitieron expresiones que configuraron la infracción por violencia política contra las mujeres en razón de género.

En este sentido, la situación por sí sola fue grave, pero no deben perderse de vista dos factores importantes con los que

---

5. Criterio sostenido en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-27/2019.



se aumentan potencialmente la violencia a través de estos medios comisivos: i) el contenido puede llegar a millones de personas y ii) el mensaje puede quedarse alojado en la red social por siempre y ser consultado en cualquier momento.

Tomando en consideración lo anterior, una de las cosas relevantes de la sentencia fue que se consideró que una de las publicaciones denunciadas se trataba de una “**distribución maliciosa**”, porque se publicaron comentarios agresivos, amenazantes y de odio en contra de una persona bajo el anonimato de una cuenta de Twitter.

De ahí que, ante la presencia de contenidos que generaron intimidación y violencia política contra las mujeres por razón de género y ante la falta de certeza de la persona que administraba la cuenta denunciada, el Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, con la finalidad de preservar y proteger los derechos humanos de la ciudadanía, dictó medidas de reparación y/o no repetición para salvaguardar la integridad y dignidad de la quejosa en el asunto.

Ello, tomando en consideración la obligación prevista en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todas las autoridades deben velar y proteger los derechos humanos de la ciudadanía.

Lo anterior significó un actuar diligente y la emisión de una sentencia con perspectiva de género que protegió y salvaguardó el derecho humano de la parte quejosa a una vida libre de violencia, aun cuando se trató de una publicación anónima, sin que ello implicara un obstáculo para que el Tribunal Electoral actuara en la prevención y eliminación de los peligros y riesgos que se produjeron en la red social denunciada.



## SENTENCIA TECDMX-PES-061/2021

En esta sentencia, una candidata a una de las Alcaldías de la Ciudad de México denunció que en un debate organizado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, una de sus contrincantes emitió expresiones que constituían violencia política contra las mujeres en razón de género.

En su defensa, la denunciada refirió que sus manifestaciones estaban amparadas en su libertad de expresión y que se trataban de hechos relacionados con temas de interés general, para que la ciudadanía estuviera en posibilidades de emitir un voto razonado, por lo que las personas candidatas debían tener un umbral de tolerancia mayor a las críticas severas e incómodas al tratarse de personas con una proyección pública.

Sobre este tema en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>6</sup> así como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>7</sup> han establecido que, quienes tienen la calidad de servidoras o servidores públicos están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública —en algunos casos dura y vehemente—, en el contexto de un esquema democrático, en atención al deber social que implican las funciones que les son inherentes.

Sin embargo, el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido límites a este tipo de críticas, ello al establecer que las expresiones basadas en

---

6. Tales argumentos fueron emitidos por la Suprema Corte en la tesis de rubro y contenido siguiente: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIRA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL”.

7. Lo anterior tiene sustento en la Jurisprudencia 46/2016, de rubro: “PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS”.



elementos de género que materializan una actividad tendente a menospreciar o minimizar la participación de las mujeres en una contienda electoral por expresiones dirigidas por ser mujer, no forman parte del debate político electoral.

Por tanto, dentro y fuera del debate político no deben tener elementos basados en estereotipos ni prejuicios de género, que se traducen en violencia política en razón de género.<sup>8</sup>

Así, lo relevante de la sentencia radicó en que, del análisis integral de las expresiones denunciadas que efectuó el Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México advirtió que existía el micromachismo<sup>9</sup> en contra de la candidata quejosa conocido como “La mujer de tal”,<sup>10</sup> en donde de forma imperceptible se asumía que una mujer no tiene las capacidades necesarias para hacer algo de forma propia, sino que ella “es” dependiente de una relación con un hombre, reduciéndola a un mero accesorio dependiente de las decisiones de un varón.

---

8. Criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el procedimiento especial sancionador SRE-PSD-123/2018.

9. De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos los micromachismos “son mecanismos sutiles de dominación, ejercidos por los hombres hacia las mujeres. Se caracterizan por no ser abiertamente violentos e incluso pueden ser advertidos como aceptables y esperados; por ejemplo, no consensuar o tomar en cuenta a la pareja en las decisiones que impliquen a ambos o descalificar sus opiniones. Una manera sofisticada y socialmente aceptada es la falsa “caballerosidad”. Sin embargo, al ser la masculinidad construida y además socialmente aprendida, entonces es posible modificarla, a través del autorreconocimiento individual, por la exploración física y emocional, así como al permitirse vivir plenamente las emociones y los sentimientos. Replantear formas distintas de relacionarnos con las y los otros implica asumir obligaciones y cumplirlas, sin embargo, a veces es necesario el apoyo profesional para lograr estos cambios”. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Ninez\\_familia/Material/trip-respeto-dif-masculinidades.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Ninez_familia/Material/trip-respeto-dif-masculinidades.pdf)

10. Claudia de la Garza y Eréndira Derbez, *No son micromachismos cotidianos*, México, Grijalbo, 2020.



En consecuencia, en la sentencia se realizó una ponderación sobre los dos derechos humanos que estaban involucrados —libertad de expresión y una vida libre de violencia de la mujer— y se determinó que las expresiones no podrían estar amparadas bajo un derecho de libertad de expresión, por lo que se dictaron las medidas de reparación y no repetición oportunas para salvaguardar el derecho de la víctima, y se impuso una sanción económica a la candidata responsable de emitir las expresiones que actualizaron la infracción de violencia política contra de las mujeres por razón de género y se le ordenó, como medidas de no repetición, la realización de un curso en la materia y la elaboración de una disculpa pública a través de un video que debió alojarse en sus redes sociales.

Con este par de sentencias, desde mi punto de vista, el Tribunal Electoral está comprometido como órgano jurisdiccional constitucional a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la ciudadanía, de acuerdo con la obligación que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, logrando con ello una mayor confianza por parte de la ciudadanía en la disolución de conflictos que son sometidos a estudio de esta autoridad electoral.

## REFERENCIAS

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de



la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Secretaría de Gobernación; Estados Unidos Mexicanos; DOF 13/04/2020 [citado el 06 de octubre de 2022]. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0)

TEPJF, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-103/2017 y SUP-REP-70/2017. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscador/>

TECDMX, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, Transparencia, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Disponible en: [cod\\_elect\\_cdmx.doc](cod_elect_cdmx.doc) (live.com)

TECDMX, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, Transparencia, Reglamento Interior del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Disponible en: [reg\\_int\\_tecdmx.doc](reg_int_tecdmx.doc) (live.com)

TEPJF, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-27/2019. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscador/>

SCJN, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada 1a. XLVI/2014 (10a.), Materia Constitucional, Página: 674. Rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL”.



TEPJF, Jurisprudencia 46/2016 de rubro “PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS”. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=46/2016&tpoBusqueda=S&sWord=46/2016>

TEPJF, Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia del Procedimiento Especial Sancionador SRE-PSD-123/2018. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscador/>

CNDH, *Respeto a las diferentes masculinidades. Porque hay muchas formas de ser hombre*, junio de 2018. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Ninez\\_familia/Material/trip-respeto-dif-masculinidades.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Ninez_familia/Material/trip-respeto-dif-masculinidades.pdf)

De la Garza, Claudia y Derbez, Eréndira, *No son micromachismos cotidianos*, México, Grijalbo, 2020.



## **Semblanza**

*Armando Azael Alvarado Castillo es licenciado en Derecho egresado de la Universidad Latina campus Sur. Tiene el diplomado en Derechos Humanos “Dr. Jorge Carpizo” a 75 años de su natalicio, en el IIJ de la UNAM.*

*En el 2011 laboró en la Secretaría de Economía en la Subdirección de Asuntos Laborales de la Dirección de Asuntos Jurídicos. En el periodo de 2012 al 2014 se desempeñó en el entonces Instituto Federal Electoral como Jefe de Departamento en la Dirección de Quejas, y después de la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2014, obtuvo el cargo de Subdirector de Procedimientos Administrativos Sancionadores también en el INE y finalmente se desempeñó en esa Institución como Asesor de Consejería Electoral.*

*A partir de noviembre de 2017, ejerce el cargo de Secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, en la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores (UEPS).*

*Fue campeón nacional en el Concurso Nacional de Oralidad en el Procedimiento Especial Sancionador organizado por la ATERM.*

*Actualmente es el Encargado del Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores de este Tribunal Electoral.*



# **Análisis de sentencias relevantes de Procedimientos Especiales Sancionadores emitidas por el TECDMX, durante el Proceso Electoral 2020-2021**

*Julio César Jacinto Alcocer*

SENTENCIA TECDMX-PES-094/2021

CASO: AUTODEFENSA ELECTORAL

## **Introducción**

El 27 de agosto de 2021, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México<sup>1</sup> emitió una sentencia en la que resolvió el procedimiento especial sancionador TECDMX-PES-094/2021, un asunto particular que llamó la atención, ya que se denunció la perturbación del orden público y adecuado desarrollo del

---

1. En adelante TECDMX.



proceso electoral celebrado en la Ciudad de México, ello **por la presentación de un Grupo de Autodefensa Electoral llamado “Mastines”**.

Al respecto, en la página electrónica de un periódico de circulación nacional se publicó una nota periodística en la que se mencionaba que un partido político había realizado la presentación de un *grupo de autodefensa electoral*,<sup>2</sup> y que su función era inhibir y en su caso interrumpir la compra de voto, entrega de despensas y dádivas durante los últimos días de la elección.

Además, su objetivo era “notificar y denunciar ante las autoridades en flagrancia los delitos electorales que se estén desarrollando”, así como realizar una “brigada caza mapaches”, quienes **harían detenciones ciudadanas** para presentarlos a las autoridades.

Según las notas periodísticas, este grupo de autodefensa electoral estaba integrado por parte de la militancia del partido político denunciado, y se identificaban con una manta con la imagen de un perro.

## Resolución del TECDMX

El TECDMX determinó que del contenido de las notas periodísticas que dieron cuenta de la presentación de este grupo de autodefensa electoral, ni su presentación, era posible obtener que se hubiera perturbado el orden público y afectado el desarrollo del proceso electoral local de la Ciudad de México, ya

---

2. Disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/elecciones/2021/6/1/redes-sociales-progresistas-presenta-grupo-de-autodefensa-electoral-302056.html>



que no llevaron a cabo ninguna de las actividades que pretendían realizar.

Esto, debido a la actuación expedita del Instituto Electoral de la Ciudad de México, quien emitió un acuerdo el 2 de junio, en el que decretó medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva dirigidas al Comisionado Nacional de la Ciudad de México del instituto político denunciado, las cuales consistieron, entre otras cuestiones, en que se abstuviera de continuar con la organización de los denominados grupos de autodefensa electoral o cualquier otro similar que pretendiera realizar actos de vigilancia o detención de personas durante el periodo de veda electoral y hasta el día de la jornada electoral del 6 de junio.

## Relevancia

Esta sentencia se torna relevante ya que habíamos oído hablar de grupos de autodefensas, como movimientos sociales paramilitares; es decir, grupos de personas civiles armadas que principalmente buscan la seguridad y combatir la delincuencia de un lugar en particular, como el originado en Michoacán el 24 de febrero de 2013,<sup>3</sup> así como los establecidos en Veracruz, Oaxaca y Guerrero, entre otros estados.

Pero no habíamos escuchado hablar de un grupo de autodefensa electoral, con funciones y objetivos como los antes mencionados, que pudiera llegar a perturbar el orden público y el adecuado desarrollo del proceso electoral de la Ciudad de México.

---

3. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422015000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200002)



Respecto al orden público, el maestro Andrés Serra Rojas, lo definía como “el orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos”.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto.<sup>4</sup>

Por lo que, como se resolvió en la Sentencia TECD-MX-PES-094/2021, al no haberse realizado ninguna actividad por parte del grupo de autodefensa electoral denominado “Mastines”, era evidente que tampoco se perturbó el orden público, ni se vio afectado el adecuado desarrollo del proceso electoral de la Ciudad de México, ya que incluso el 7 de junio, es decir, un día después de celebrada la jornada electoral, el Instituto Electoral de la Ciudad de México destacó la participación amplia y ejemplar de la ciudadanía capitalina, durante la jornada comicial del pasado 6 de junio, en la que se registró una votación histórica en la capital para renovar las diputaciones locales y las personas titulares de Alcaldías, con sus respectivas Concejalías.<sup>5</sup>

Pareciera un asunto menor, pero lo denunciado dentro del procedimiento resuelto por el TECDMX, se torna de suma relevancia, ya que fue gracias a la intervención de las autoridades electorales locales que no se llevaron a cabo las acciones

---

4. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, No. 25: Orden Público y Uso de la Fuerza / Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (Giz), San José, C. R., 2020, p. 89.

5. Disponible en: <https://www.iecm.mx/noticias/destaca-iecm-participacion-historica-y-ejemplar-de-ciudadania-en-jornada-electoral/>



para las que presuntamente fue creado este grupo de autodefensa.

## SENTENCIA TECDMX-PES-129/2021

**Caso:** Para colocar propaganda electoral en equipamiento urbano, previamente debe celebrarse un convenio con la Alcaldía correspondiente.

### Introducción

El 6 de mayo de 2021, el Director de Concentración Social de la Alcaldía Coyoacán de la Ciudad de México presentó una queja en contra de un candidato a Alcalde de la demarcación territorial antes mencionada, y de un candidato al Congreso de la referida ciudad, por haber colocado propaganda electoral en equipamiento urbano, sin contar con el convenio con la Alcaldía para realizar dicha colocación.

### Resolución del TECDMX

A través de la Sentencia TECDMX-PES-129/2021,<sup>6</sup> el TECDMX determinó, entre otras cuestiones, la existencia de la infracción relativa a la indebida colocación de propaganda electoral en lugar prohibido, al haberse colocado propaganda elec-

---

6. De 14 de septiembre de 2021.



toral de los probables responsables en elementos de equipamiento urbano en la Alcaldía Coyoacán, sin que existiera un convenio o permiso que avalara su colocación.

## **Sentencia Sala Regional Ciudad de México del TEPJF**

La mencionada sentencia fue confirmada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> mediante la similar identificada con la clave SCM-JE-163/2021 Y ACUMULADO<sup>8</sup> en la que, entre otras cuestiones, señaló que como lo había manifestado el TECDMX, en términos del artículo 403, fracción I del Código local, los partidos políticos, coaliciones o personas candidatas podían colocar propaganda electoral en equipamiento urbano, pero previo convenio en ese sentido con la autoridad correspondiente.

Por otra parte, respecto a la solicitud de los recurrentes de inaplicar la fracción I del artículo en cuestión, ya que a su juicio la norma no cumple los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en cuanto a la exigencia de suscribir un convenio previo o realizar una solicitud de autorización para poder colocar propaganda en equipamiento urbano, la Sala Regional Ciudad de México consideró que eran inoperantes los argumentos al no expresar las razones precisas en relación con la vulneración a sus derechos humanos, en tanto sus planteamientos se enfocan en buscar que, a pesar de encontrarse

---

7. En adelante Sala Regional Ciudad de México.

8. De 25 de septiembre de 2021. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2021/JE/163/SCM\\_2021\\_JE\\_163-1087471.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2021/JE/163/SCM_2021_JE_163-1087471.pdf)



acreditada la colocación de propaganda en equipamiento urbano, se omitiera la aplicación de la regla cuyo cumplimiento omitió.

## **Sentencia Sala Superior del TEPJF**

La sentencia antes mencionada fue revocada a través de su similar SUP-REC-1893/2021 Y ACUMULADO,<sup>9</sup> en la que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>10</sup> determinó fundados los agravios de los recurrentes en los que afirmaban que la Sala Ciudad de México indebidamente calificó de inoperantes las consideraciones relacionadas a la inaplicabilidad al caso concreto del artículo 403, fracción I, del Código local.

Lo anterior, dado que ante la Sala Regional Ciudad de México sí se establecieron consideraciones dirigidas a controvertir la constitucionalidad de la mencionada disposición, al considerar que la misma no superaba el test de proporcionalidad, ya que exigir la celebración previa de un convenio constituye un requisito excesivo para la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano, en detrimento del derecho a ser votado, previsto en el artículo 35 de la Constitución general, en la vertiente de la posibilidad de difundir propaganda, además de ser la norma respecto de la cual descansa la conducta típica por la cual fueron sancionados los recurrentes.

En consecuencia, ordenó a la Sala Regional Ciudad de México que dictara una nueva sentencia en la que se pronunciara

---

9. De 4 de noviembre de 2021. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1893-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1893-2021.pdf)

10. En adelante Sala Superior.



respecto de la constitucionalidad del artículo 403, fracción I, del Código local y, en su caso, el efecto que implicara respecto de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

## **Acatamiento de la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF**

En acatamiento a lo antes mencionado, la Sala Regional Ciudad de México, a través de la Sentencia SCM-JE-163/2021 Y ACUMULADO,<sup>11</sup> confirmó la diversa del TECDMX al estimar que el requisito contenido en el artículo 403, fracción I, del Código local, relativo a celebrar un convenio con la Alcaldía, previo a la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano, resulta idóneo, razonable y proporcional, por lo que no se traduciría en un obstáculo insuperable para que las ciudadanas y ciudadanos ejerzan su derecho a ser votadas y votados, ni impide que coloquen su propaganda electoral en mobiliario urbano.

### **SENTENCIA SALA SUPERIOR DEL TEPJF**

La Sala Superior mediante las Sentencias SUP-REC-2103/2021 Y SUP-REC-2104/2021 ACUMULADOS<sup>12</sup> confirmó la diversa antes mencionada, que determinaron, a

---

11. De 19 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JE-0163-2021.pdf>

12. De 23 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-2103-2021>



su vez, confirmar la resolución dictada por el TECDMX, en el procedimiento TECDMX-PES-129/2021.

Lo anterior, debido a que consideró infundados los agravios relacionados con la inconstitucionalidad del artículo 403, fracción I, del Código local, ya que el requisito de celebrar un convenio con la Alcaldía, previo a la colocación de propaganda electoral en el equipamiento urbano, se ajusta a los parámetros de regularidad constitucional, *por lo que no se traduce en un obstáculo insuperable para que la ciudadanía ejerza su derecho al voto activo ni pasivo.*

## Relevancia

La relevancia de la sentencia TECDMX-PES-129/2021 radica en que desde un primer momento se sostuvo que se acreditaba la infracción denunciada en dicho procedimiento, ya que no se contaba con el convenio con la Alcaldía para colocar propaganda electoral en equipamiento urbano, lo cual fue confirmado tanto por la Sala Regional Ciudad de México como por la Sala Superior.

Además de que a través de la cadena impugnativa se generó un criterio en el que se establece que el requisito de contar con un convenio con la Alcaldía para colocar propaganda electoral en equipamiento urbano se encuentra previsto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para la Ciudad de México y *que fue producto de un proceso legislativo; además el máximo tribunal de nuestro país ha validado que las propias entidades federativas establezcan en sus legislaciones las modalidades en que se pueda colocar propaganda electoral en la vía pública, quedando en el marco de la libertad configurativa del estado qué medios pueden utilizarse para colocar tal propaganda.*



Sin embargo, no pasa desapercibido para el TECDMX que el 6 de mayo de 2022 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, una reforma al primer párrafo del artículo 403 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, en la que se suprimió el requisito del *previo Convenio con la autoridad correspondiente*.

## REFERENCIAS

Redes Sociales Progresistas presenta a grupo de autodefensa electoral. Disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/elecciones/2021/6/1/redes-sociales-progresistas-presenta-grupo-de-autodefensa-electoral-302056.html> (consultada el 5 de octubre de 2022).

Las autodefensas de Michoacán. Movimiento social, paramilitarismo y neocaciquismo. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422015000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200002) (consultada el 5 de octubre de 2022).

*Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* No. 25: Orden Público y Uso de la Fuerza / Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (Giz), San José, C. R., 2020, p. 89.

Destaca IECM participación histórica y ejemplar de ciudadanía en jornada electoral. Disponible en: <https://www.iecm.mx/noticias/destaca-iecm-participacion-historica-y-ejemplar-de-ciudadania-en-jornada-electoral/> (consultada el 5 de octubre de 2022).

TEPJF, Sala Regional Ciudad de México, Juicio Electoral SCM-JE-163/2021 Y ACUMULADO. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2021/JE/163/>



SCM\_2021\_JE\_163-1087471.pdf (consultada el 18 de octubre de 2022).

TEPJF, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Reconsideración SUP-REC-1893/2021 Y ACUMULADO. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1893-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1893-2021.pdf) (consultada el 18 de octubre de 2022).

TEPJF, Sala Regional Ciudad de México, Juicio Electoral SCM-JE-163/2021 Y ACUMULADO. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JE-0163-2021.pdf> (consultada el 18 de octubre de 2022).

TEPJF, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Reconsideración SUP-REC-2103/2021 Y SUP-REC-2104/2021 ACUMULADOS. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-2103-2021>(consultada el 18 de octubre de 2022).



## **Semblanza**

*Julio César Jacinto Alcocer es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con un máster en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III, Madrid, España; con estudios de especialidad en Derecho Electoral impartida por la Universidad Nacional Autónoma de México, así como con un diplomado en Derecho Electoral y Parlamentario impartido por la referida casa de estudios.*

*Se ha desempeñado como asesor en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; Subadministrador de Fiscalización Estratégica en el Servicio de Administración Tributaria; Subdirector de Programas y Proyectos de Participación Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México; como Subdirector de Procedimientos Administrativos Sancionadores, de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, y actualmente es Secretario de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.*



# **Análisis de sentencias relevantes de Procedimientos Especiales Sancionadores emitidas por el TECDMX, durante el Proceso Electoral 2020-2021**

*Diego Antonio Maldonado Martínez*

Durante el reciente proceso electoral local ordinario, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), a través de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores conoció de un gran número de asuntos en los que se denunciaron diversas conductas contrarias a la normativa electoral,<sup>1</sup> cuyo medio comisivo incluyó publicaciones en las redes sociales Facebook y Twitter.

Al respecto, debe destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>2</sup> ha razonado que la libertad de expresión se

---

1. Las conductas sancionables se estipulan en los artículos 8 al 18 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

2. Tesis XXXVIII/2019 de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES. NO PROTEGEN EL COMPORTAMIENTO ABUSIVO DE LOS USUARIOS”.



ha potencializado gracias a las oportunidades de fácil acceso, expansión e inmediatez que el internet y las redes sociales brindan; sin embargo, debe reconocerse la posible comisión de abusos dentro de esos medios virtuales, que se ven agravados por las mismas razones. Por tanto, las interacciones dentro de la comunidad digital no pueden ser ajenas a los límites y estándares de protección de los derechos fundamentales.

Así, hoy más que nunca los órganos jurisdiccionales se encuentran obligados a realizar un análisis que permita verificar si una conducta en principio lícita se torna transgresora de la normativa electoral. Ello, con la finalidad de no restringir de forma injustificada al derecho fundamental de la libertad de expresión, puesto que el ejercicio de este derecho no es absoluto ni ilimitado, sino que encuentra sus propias limitantes en las normas constitucionales, convencionales y legales, entre las que se encuentran aquellas que regulan la participación política o electoral de las personas para evitar que se transgredan los principios de equidad, imparcialidad y legalidad que rigen el desarrollo de un proceso electoral.

En ese tenor, cobra especial relevancia lo resuelto en los procedimientos especiales sancionadores **TECDMX-PES-006/2021** y **TECDMX-PES-032/2021**, en los que se analizaron diversas publicaciones en las redes sociales Facebook y Twitter, que desde la perspectiva de las partes promoventes constituían infracciones electorales, a fin de dilucidar si se trataba de un genuino ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión o en realidad se actualizaba alguna infracción a los principios rectores de los procesos electorales.



## PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

TECDMX-PES-006/2021

La problemática que se aborda en este asunto es la **violencia política contra las mujeres en razón de género en el ejercicio de un cargo público**, denunciada por una Diputada del Congreso de la Ciudad de México, quien adujo haber sido desacreditada, ridiculizada y ofendida por un ciudadano a través de diversas publicaciones en la red social Facebook, en las que además denostaba su calidad de mujer vinculada con su trabajo en el órgano legislativo de la Ciudad de México, en evidente transgresión a sus derechos político-electorales en su vertiente del ejercicio del cargo público de legisladora del Congreso local.

### **¿Qué es la violencia política contra las mujeres en razón de género?**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que la violencia política contra las mujeres en razón de género comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo.<sup>3</sup>

---

3. Jurisprudencia 48/2016 emitida por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDA-



## Síntesis del asunto

La parte promovente presentó queja a fin de denunciar actos de calumnia, violencia política de género y violencia política contra las mujeres en razón de género, lo que se configuraba mediante la difusión de manera sistemática, reiterada y continua de diversas publicaciones en la red social Facebook que contenían mensajes, imágenes y videos tendentes a ofenderla, ridiculizarla y desacreditarla frente a la ciudadanía de la Alcaldía Iztacalco, en su calidad de mujer y de legisladora de la Ciudad de México, atribuibles a la parte denunciada.

Derivado del continuo y sistemático acoso por parte de la persona denunciada a la promovente, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral de la Ciudad de México determinó, en repetidas ocasiones,<sup>4</sup> la procedencia de las medidas cautelares, de protección y de tutela preventiva solicitadas por la promovente, con efectos consistentes en el retiro inmediato de las publicaciones denunciadas<sup>5</sup> al satisfacerse los elementos necesarios para configurar las conductas en estudio<sup>6</sup> y que la persona denunciada se abstuviera de difundir mensajes o imágenes en los que utilizaran

---

DES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES”.

4. Ello, debido al continuo incumplimiento a las medidas cautelares y de protección establecidas previamente por la Comisión, pues difundió al menos nueve publicaciones en las que descalificaba y denostaba a la denunciante en su calidad de mujer y como legisladora local.

5. El retiro de las publicaciones en análisis debía realizarse en un plazo improrrogable de 48 horas contadas a partir de la notificación del Acuerdo respectivo, para lo cual se solicitó apoyo y colaboración a la persona jurídica “Facebook Inc.”.

6. Analizados a la luz de la Jurisprudencia 21/2018 emitida por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”.



calificativos de forma denostativa que tuviesen como fin ridiculizar su calidad de mujer y legisladora local.

En su defensa, la persona probable responsable afirmó, a grandes rasgos, que la difusión de las publicaciones controvertidas se encontraba amparada en la libre manifestación de ideas y el derecho a la información, contemplados en el artículo 6º de la Constitución federal, que los mensajes se encontraban dirigidos a la ciudadanía de la Alcaldía Iztacalco en aras de favorecer la comunicación y la difusión del trabajo comunitario que realizaba en esa demarcación y por ello podrían traducirse en críticas severas al desempeño de la labor legislativa de la quejosa.

Conforme a lo anterior, la controversia se constriñó a determinar si se ocasionó un deterioro o lesión en el ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo y actividad como legisladora, así como el libre desarrollo de la función pública, a partir de su calidad de mujer.

Ahora bien, al estudiar las expresiones denunciadas en el asunto que nos ocupa, se advirtió que la persona denunciada realizó manifestaciones estereotipadas, basadas en los roles de género que se atribuyen a hombres y mujeres, que se traducían en mensajes que discriminaban a la parte quejosa, al considerar que en su calidad de mujer, no contaba con las capacidades necesarias para desempeñar un cargo público o que no tenía los conocimientos y habilidades profesionales necesarias para estar en ese encargo.

Por esas razones, el TECDMX concluyó que se acreditaban los elementos expuestos en la Jurisprudencia emitida por la Sala Superior del TEPJF para determinar la violencia política de género en el presente caso,<sup>7</sup> motivo por el cual lo procedente fue declarar la **existencia de la violencia política**

---

7. Jurisprudencia 21/2018 citada en la página anterior.



**contra las mujeres en razón de género** cometida en contra de la persona Diputada del Congreso de la Ciudad de México, por la parte denunciada.

## Aspectos relevantes de la sentencia

En principio, es importante destacar que el estudio de las infracciones denunciadas se realizó conforme al **marco conceptual plasmado en los tratados internacionales y los lineamientos normativos tanto federales como locales**<sup>8</sup> para prevenir, atender, sancionar, reparar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Lo destacado del estudio realizado en este asunto, inicia desde la manera en que se fijó la competencia del TECDMX, ya que se sustentó en el criterio de la Sala Superior del TEPJF que establece que las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de derechos político-electorales por hechos u omisiones relacionados con violencia política en razón de género, lo cual se traduce en la **obligación de toda**

---

8. Contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Convención Americana de Derechos Humanos. Convención de Belém do Pará, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres con Elementos de Género, en el ámbito de competencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



**autoridad de actuar con la debida diligencia en atención a que las mujeres tienen el derecho a disfrutar de una vida libre de discriminación y violencia.**<sup>9</sup>

En ese sentido, el asunto se **juzó con perspectiva de género**, dado que la problemática a resolver se relacionaba con hechos que representaban violencia en perjuicio de la parte denunciante. El reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación, así como de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, implica la obligación para todos los órganos jurisdiccionales del país de impartir justicia con un enfoque o visualización favorable en razón de género.

Otro aspecto a destacar, es la **determinación de la aplicabilidad de la reforma en materia de violencia política en razón de género**, no obstante que las publicaciones controvertidas comenzaron desde el 25 de abril de 2019, y la reforma en materia de violencia política por razón de género se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril y entró en vigor al día siguiente; en tanto que a nivel local la reforma en esos rubros aconteció el 29 de julio siguiente, mediante decreto publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, cuya vigencia inició al día siguiente.

Por esas circunstancias de temporalidad podría considerarse que los hechos ocurridos previo a la entrada en vigor de la citada reforma no pudiesen ser analizados o incluso sancionados bajo la perspectiva de violencia política de género conceptualizada en las disposiciones legales actuales, a fin de observar el principio Constitucional de irretroactividad de la ley, contenido en el artículo 14 de nuestra Carta Magna. No

---

9. Jurisprudencia 48/2016 emitida por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES”.



obstante, se estimó que en el presente asunto procedía realizar una interpretación funcional, a fin de respetar, por un lado, el derecho a una adecuada defensa y, por otro, otorgar el efectivo acceso a la justicia a las partes involucradas.

Por estas razones, se concluyó que la reforma en materia de violencia política de género resultaba aplicable al caso, toda vez que las normas que de ella emanan tienen como base el principio de igualdad en sus dimensiones material y estructural, consagrado en el artículo 1º de la Constitución federal, pues lo que se buscaba era brindar una mayor protección a la quejosa y dotar de funcionalidad la *ratio essendi* de la citada reforma, habida cuenta de que las mujeres históricamente han sido marcadas por la violencia, la discriminación, la desigualdad y la segregación social.<sup>10</sup>

Ahora bien, en las consideraciones de fondo, se precisó en la sentencia ahora analizada, que las publicaciones que se atribuyeron a la parte denunciada contenían la voz “LADY”, que permitía concluir que el sentido o el ánimo de estas se encontraba encaminado a denostar la calidad de mujer de la quejosa, vinculado con su trabajo en el órgano legislativo de la Ciudad de México.

De ahí que, del estudio a las expresiones denunciadas en este asunto, fuera posible advertir que en efecto se realizaron manifestaciones estereotipadas basadas en los roles de género que se atribuyen a hombres y mujeres, que a la vez se

---

10. Criterio similar sostuvo la Sala Superior del TEPJF en el Juicio de la Ciudadanía SUP-JDC-724/2020, en el que determinó que resultan aplicables las reformas en materia de violencia política por razón de género cuando subsistan los hechos generadores motivo de dicha violencia que aduzcan los promoventes, aun y cuando estos se hayan cometido antes de su entrada en vigor, porque al amparo de estas disposiciones se garantiza un ámbito de protección legal a las mujeres, sobre hechos generadores que continúan y subsisten en sus efectos, que impiden a las mujeres ejercer y desempeñar el cargo.



traducían en mensajes que discriminaban a la parte quejosa al considerar que, en su calidad de mujer, no contaba con las capacidades necesarias para desempeñar un cargo público o que no tenía los conocimientos y habilidades profesionales necesarias para estar en ese encargo.

Además, en la referida ejecutoria se concluyó que la parte denunciada partió de la premisa errónea por considerar que, al realizar trabajo social e incluso comparar sus logros con el trabajo legislativo de la parte quejosa y ejercer su derecho a la libertad de expresión, podía menospreciar la labor y el desempeño de las actividades que ella realizaba con el uso de etiquetas, sobrenombres, apodos y ofensas, con las que realizó estereotipos de género en su contra.

En ese sentido, se determinó que el derecho a la libertad de expresión no puede prevalecer para justificar manifestaciones que constituyan incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia política contra la mujer en razón de género, como sucedió en este caso, sentando de esa manera un importante precedente en la protección de los derechos político-electorales de las mujeres en su vertiente del ejercicio del cargo público, que además tiene como finalidad la de inhibir la realización de similares conductas en el futuro, contribuyendo de esa manera con la lucha contra la violencia hacia las mujeres en cualquiera de sus formas.

## Juicio Electoral Federal

Finalmente, resulta conveniente mencionar que, inconforme con la anterior determinación, la parte denunciada presentó un medio de impugnación en contra de la sentencia analizada. Al resolver el Juicio Electoral **SCM-JE-49/2021** la Sala



Regional Ciudad de México del TEPJF determinó **modificar** la resolución controvertida para que las consideraciones de esa Sala Regional formaran parte de esta, pero **confirmando tanto el sentido como todos los efectos establecidos en la referida resolución.**

## Conclusión

El reconocimiento del papel fundamental que desempeñan las mujeres en la vida democrática del país exige a los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales, proteger y garantizar de manera decidida y sin vacilaciones, el ejercicio de los derechos políticos-electorales de las mujeres en cualquiera de sus vertientes. Asimismo, dicha circunstancia se traduce en la obligación de los referidos órganos de implementar y adoptar políticas públicas y acciones que resulten en la erradicación de cualquier tipo de violencia ejercida contra las mujeres y su normalización, con el propósito de salvaguardar su participación plena en la vida política de la ciudad, en condiciones de verdadera igualdad y, sobre todo, libre de violencia.

## PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

TECDMX-PES-032/2021

En el presente asunto se denunciaron diversas infracciones a la normativa electoral, entre ellas el **uso indebido de recursos públicos**, desplegado por dos personas servidoras públicas de la Alcaldía Miguel Hidalgo a través de distintos medios, entre los que se destaca una publicación en la red social Twitter, que



además fue retuiteada en una cuenta institucional de la Alcaldía, y respecto de la cual se circunscribirá el siguiente análisis.

## Síntesis del asunto

El Instituto Electoral de la Ciudad de México tuvo conocimiento de la comisión de diversas infracciones cometidas por dos personas servidoras de la Alcaldía Miguel Hidalgo, que además fueron denunciadas por una persona legisladora local y un partido político, consistentes en la difusión de mensajes en sus perfiles personales y cuentas institucionales de la Alcaldía de la red social Twitter, alusivos al registro de Víctor Hugo Romo como aspirante a candidato al cargo de Alcalde en Miguel Hidalgo por el partido político MORENA.

En su defensa, las personas denunciadas manifestaron en lo medular, y en lo que aquí interesa, que la difusión de la publicación del usuario @vromog de la red social Twitter en la que una de ellas informa que realizó su registro como aspirante a candidato a reelección a Alcalde en Miguel Hidalgo, la realizó al amparo de su derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 6º de la Constitución federal y que la publicación denunciada no buscaba afectar regla electoral alguna ni los valores fundamentales del proceso electoral, pues desde su punto de vista, no es razonablemente posible hacerlo mediante una publicación en una red social.

De esa manera, la controversia se centró en determinar si se acreditaba o no la existencia de diversas infracciones a la normativa electoral, por la publicación en la cuenta personal de Víctor Hugo Romo en la red social Twitter, en la que informó su registro como aspirante a candidato a Alcalde



en Miguel Hidalgo por el partido MORENA para el Proceso Electoral 2020-2021, la que a su vez fue retuiteada por Hegel Cortés, Director General de Gobierno y Asuntos Jurídicos en la Alcaldía Miguel Hidalgo, a través de la cuenta institucional de la referida Dirección identificada como @MHGOByJ.

## Cadena impugnativa

Cabe precisar que, en principio, el TECDMX declaró **inexistentes** las infracciones denunciadas respecto de ambas personas denunciadas. Inconforme con lo anterior, el partido denunciante presentó juicio electoral, por lo que en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF al resolver el asunto **SCM-JE-103/2021**, este Tribunal Electoral resolvió determinar la **existencia** de las infracciones consistentes en actos anticipados de campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos e incumplimiento a las medidas de neutralidad que deben observar las personas servidoras públicas atribuibles a las personas denunciadas.

Lo anterior, derivado de una publicación en la cuenta personal de Víctor Hugo Romo en la red social Twitter, y un retuit de dicha publicación realizado en la misma fecha mediante la cuenta @MHGOByJ correspondiente a la Dirección General de Gobierno y Asuntos Jurídicos de la Alcaldía Miguel Hidalgo, administrada por su titular Hegel Cortés.

Inconformes con ello las personas denunciadas contravirtieron dicha determinación; sin embargo, las consideraciones anteriores quedaron intocadas por la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF al resolver el diverso **SCM-JDC-003/2022**.



## Aspectos relevantes de la sentencia

Como se precisó con anterioridad, el TECDMX determinó, en un primer estudio, la inexistencia de las infracciones denunciadas, derivado de la difusión de un mensaje en la red social Twitter, que fue retuiteada a su vez por el Director General de Gobierno y Asuntos Jurídicos en la Alcaldía Miguel Hidalgo, a través de la cuenta institucional perteneciente a la referida Dirección, identificada como @MHGOByJ.

Sin embargo, al resolver el medio de impugnación interpuesto por el partido político denunciante, la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF determinó:

Respecto de Víctor Hugo Romo:

Que de la publicación difundida desde su cuenta personal, era posible desprender un significado que pudiera interpretarse como un posicionamiento concreto a su favor de cara a la próxima contienda electoral, con independencia de que se hubiera emitido a través de una cuenta personal de la red social Twitter, por lo que se actualizaban las infracciones consistentes en actos anticipados de campaña y promoción personalizada.

Por lo que ve a Hegel Cortés:

Que se actualizaba el uso indebido de recursos públicos, toda vez que no puede entenderse que lo difundido por dicha persona servidora pública a través de la cuenta @MHGOByJ, fuera parte de su esfera personal respaldado por la libertad de expresión, ya que lo publicado se alejó de sus funciones como persona servidora pública al utilizar ese canal de comunicación, reconocido como recurso



público material de la misma red social y que debió ser para dar a conocer cuestiones de gobierno, para difundir propaganda personalizada.

Lo destacado del asunto radica en que la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF consideró que el mensaje reproducido en la red social de referencia **no guardaba relación alguna con el ejercicio de la libertad de expresión**, por lo que debía cumplir con los límites del artículo 41, base III, apartado C de la Constitución federal, pues en su calidad de persona servidora pública se encontraba obligada a velar y obedecer las normas que regulan los principios del servicio público; máxime que al momento en que se llevó a cabo la reproducción del mensaje de mérito se encontraba en desarrollo un proceso electoral.

Ello, pues no resultaba acertado concluir que no se configuraba el uso indebido de recursos públicos con base en el hecho de que no se había realizado erogación alguna para la difusión de las publicaciones electrónicas, pues **resultó evidente el uso indebido del recurso material público** que se encontraba a la disposición institucional de la Alcaldía Miguel Hidalgo **para ser implementado en acciones propias del cargo de la persona servidora pública, y no para ser destinado a la promoción personalizada de una persona en lo particular para un cargo público electoral** por parte de un partido político plenamente identificado.

En concordancia con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>11</sup> en dicho análisis se puso de ma-

---

11. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios orientadores sobre las redes sociales de las personas del servicio público, al señalar que las cuentas de redes sociales utilizadas por las personas servidoras públicas para compartir información relacionada con su gestión gubernamental adquieren notoriedad pública y se convierten en relevantes para el interés general, y que las instituciones gubernamentales y las personas servidoras



nifesto que la referida cuenta oficial conlleva una relevancia pública por ser un recurso material institucional de la Alcaldía Miguel Hidalgo, que no se utilizó para dar a conocer comunicaciones oficiales ni aquellas relacionadas con las funciones inherentes al cargo de Director General de Gobierno y Asuntos Jurídicos de la Alcaldía Miguel Hidalgo, pues la naturaleza del contenido generó la convicción de que se trataba de un asunto de carácter electoral, partidista y de promoción personalizada en favor de Víctor Hugo Romo.

## Conclusión

El vertiginoso avance de las tecnologías de la información ha trastocado la forma en que interactuamos y nos comunicamos, lo que si bien se ha traducido en avances y múltiples ventajas para la sociedad en general, implica retos y desafíos al tratar de normar su funcionamiento, pues se ha consolidado como el medio predilecto por millones de personas para ejercer su derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 6° de la Constitución federal.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha emitido criterios en los que señala que en materia electoral se deben estudiar los contenidos que se difunden en espacios virtuales, tomando en cuenta su naturaleza, en este caso la de las redes sociales.

De igual forma, dicha autoridad jurisdiccional ha determinado que el hecho de que las redes sociales no estén reguladas en materia electoral no implica que las manifestaciones que

---

disponen de cuentas en redes sociales, en las que aprovechan sus niveles de expansión y exposición para establecer un nuevo canal de comunicación con la ciudadanía.



realizan las personas usuarias siempre estén amparadas en la libertad de expresión, sin poder ser analizadas para determinar su posible grado de incidencia en un proceso comicial.<sup>12</sup>

En ese sentido, podemos concluir que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto y sin cortapisas, pues como se determinó en el presente asunto, Hegel Cortés debía cumplir con los límites del artículo 41, base III, apartado C de la Constitución federal, ya que en su calidad de persona servidora pública se encontraba obligada a velar y obedecer las normas que regulan los principios del servicio público, aunado a que se encontraba en desarrollo un proceso electivo.

## REFERENCIAS

Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

Sentencia SCM-JE-0049/2021, TEPJF 2021. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/publicSessions/detail/184197/4>

Sentencia SCM-JE-103/2021, TEPJF, 2021. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JE-0103-2021.pdf>

Sentencia SCM-JE-0003/2022, TEPJF, 2022. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0003-2022.pdf>

Sentencia SUP-JDC-724/2020, TEPJF, 2021. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0724-2020.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0724-2020.pdf)

---

12. Criterio emitido en los expedientes SUP-REP-123/2017 y SUP-REP-7/2018.



- Sentencia TECDMX-PES-006/2021, TECDMX, 2021. Disponible en: [https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/TECDMX-PES-006-2021\\_VF-1.pdf](https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/TECDMX-PES-006-2021_VF-1.pdf)
- Sentencia TECDMX-PES-032/2021, TECDMX, 2021. Dictada el 3 de junio de 2021.
- Sentencia TECDMX-PES-032/2021, TECDMX, 2021. Dictada el 5 de julio de 2021 en cumplimiento a lo ordenado en el diverso SCM-JE-103/2021.
- Sentencia TECDMX-PES-032/2021, TECDMX, 2022. Dictada el 17 de enero de 2022 en cumplimiento a lo ordenado en el expediente SCM-JDC-03/2022 y SCM-JDC-04/2022 acumulados.
- Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Tesis XXXVI-II/2019. Rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES. NO PROTEGEN EL COMPORTAMIENTO ABUSIVO DE LOS USUARIOS”**.
- Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Tesis XXXVI-II/2019. Rubro: **“REDES SOCIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS CUENTAS PERSONALES NO PUEDE OBEDECER A SU CONFIGURACIÓN DE PRIVACIDAD”**.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 48/2016. Rubro: **“VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES”**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, pp. 47, 48 y 49.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 21/2018. Rubro: **“VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN**



**EN EL DEBATE POLÍTICO”.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, 2018, pp. 21 y 22.



## **Semblanza**

*Diego Antonio Maldonado Martínez es licenciado en Derecho por la Universidad La Salle, Morelia. Desde marzo de 2021 se desempeña como Secretario Auxiliar adscrito a la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.*

*Cuenta con trece años de experiencia jurisdiccional, en los cuales ocupó los cargos de Actuario y Secretario Proyectista en Juzgados Civiles del fuero común de la ciudad de Morelia, Michoacán.*

*Se desempeñó además como Auxiliar del Agente del Ministerio Público Federal adscrito a los Tribunales Colegiados de Circuito en la Delegación Michoacán de la extinta Procuraduría General de la República.*

*Ha tomado diversos cursos y talleres de actualización y capacitación impartidos por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*





# **Análisis de sentencias relevantes de Procedimientos Especiales Sancionadores emitidas por el TECDMX, durante el Proceso Electoral 2020-2021**

*Paola Virginia Simental Franco*

## **INTRODUCCIÓN**

El presente artículo tiene como objetivo analizar algunas de las sentencias elaboradas por la Unidad Especializada de Procedimientos Especiales Sancionadores (UEPS) del Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), durante el pasado Proceso Electoral 2020-2021, con la finalidad de advertir criterios y temáticas interesantes que puedan ser sujetas de una reflexión profunda para futuras redefiniciones.

Dado que como lo refiere Ferrer: “todo sistema democrático requiere el establecimiento de reglas claras para que quienes intervienen en él, directa o indirectamente, tengan plena certeza de las reglas del juego, así como de mecanismos de solución de controversias mediante órganos imparciales, ya que el Procedimiento Especial Sancionador se creó, vía



jurisdiccional, como una vía o ruta para prevenir, corregir y depurar irregularidades del proceso electoral de forma oportuna y eficaz” (Ferrer Silva, 2018).

Y como observaremos en las sentencias que se analizarán, los casos que se presentan en la realidad advierten sobre temáticas que requieren ser vistas de manera completa considerando el contexto en que se llevaron a cabo, así como las constancias que la autoridad sustanciadora recaba en la investigación.

Otro tema que se ha ido identificando en los procedimientos especiales sancionadores son las cuestiones que se presentan en las redes sociales, el cual es de gran relevancia, y que se ha ido analizando desde una perspectiva especial por la naturaleza de las mismas, pero sin dejar de considerar los principios fundamentales de la materia electoral, y, más aún, aquellos que dieron origen a este tipo de procedimientos.

Pues como se sabe, este tipo de procedimientos surgió precisamente para dar solución a la necesidad de establecer reglas claras en la contienda del Proceso Electoral Federal de 2006, la cual fue resuelta mediante una sentencia<sup>1</sup> emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en la que se estableció que se debían investigar y resolver, en un plazo breve, las violaciones alegadas durante el proceso electoral y así evitar que trascendieran en su resultado.

Siendo su espíritu recogido en la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia político-electoral, y, en la posterior de 2014-2015, en la que se hicieron algunos cambios, relacionados principalmente con la distribución de las competencias y atribuciones de las autoridades electorales del Estado

---

1. Sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006, a la que le siguieron las dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-31-2006 y SUP-RAP-34/2006.



mexicano encargadas de dirimir los conflictos que se suscitan dentro y fuera de los procesos electorales (Coello Garcés, 2017), pero manteniendo la naturaleza de un procedimiento breve y eficaz sobre las violaciones que pudieran afectar el resultado del proceso electoral (Jacobó Molina, 2014).

De ahí, que los casos que se abordaron en las sentencias materia del presente trabajo tienen como base jurídica lo dispuesto en los ordenamientos constitucionales y legales que rigen la materia electoral y, en específico, a los procedimientos especiales sancionadores.

## SENTENCIAS RELEVANTES DE PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

### TECDMX-PES-005/2021

En el Procedimiento Especial Sancionador 5/2021, el TECDMX analizó si se actualizaba o no el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, atribuidas a un Diputado del Congreso de la Ciudad de México, por la publicación de diversos videos en los cuales se difundían acciones realizadas con la comunidad, en sus cuentas personales de redes sociales Facebook y Twitter.

En la sentencia, el TECDMX argumentó, por un lado, que del contenido de los videos publicados no se advertía ni de manera explícita o implícita promoción para sí o para un



tercero, que pudiera haber afectado la contienda electoral,<sup>2</sup> puesto que no se hacía alusión a su trayectoria, ni a sus logros, cualidades o referencias personales, ni se sobresaltaba su actuar como legislador, ni alguna referencia a su afiliación política o propuestas político-electorales que lo identificaran frente a la ciudadanía, de un modo distinto al que ostentaba en el momento de los hechos denunciados.

Por otro lado, del análisis integral del contexto de la conducta denunciada, se consideró que podía estar justificada, al estar relacionada de manera directa con la implementación y ejecución de iniciativas de Ley presentadas por el probable responsable ante el Congreso de la Ciudad de México,<sup>3</sup> lo cual constaba en autos.

En esa tesitura, el TECDMX consideró que como legislador el probable responsable tenía la potestad de mantener un vínculo permanente con sus representadas o representados y atender los intereses de la ciudadanía, así como promover y gestionar la solución de los problemas y necesidades colectivas ante las autoridades competentes a través de un Módulo de Atención Ciudadana en el distrito o circunscripción para el que hubiese sido electo.<sup>4</sup>

De ese modo, arribó a la conclusión de que el probable responsable había actuado en ejercicio de su función como legislador, por tanto, no se había afectado la equidad en la contienda.<sup>5</sup>

---

2. Conforme lo dispuesto en el precedente emitido por el TEPJF en el SUP-REP-238/2018.

3. De acuerdo con lo previsto en el artículo 6 fracción II, del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.

4. Afirmación prevista en el artículo 7 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.

5. Jurisprudencia 38/2013, de rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE



Además, en la sentencia se hace hincapié que como legislador se encontraba obligado a salvaguardar y velar por la protección de los derechos humanos de la ciudadanía.

Por lo que, en esta sentencia el TECDMX a partir del análisis integral de los videos difundidos, las constancias que obraban en autos, el marco jurídico y el contexto del caso, concluyó que eran inexistentes las infracciones en estudio.

### **TECDMX-PES 41/2021 y acumulados 42/2021 y 47/2021**

El TECDMX en la Sentencia emitida en los procedimientos 41/2021 y acumulados 42/2021 y 47/2021 analizó si un ciudadano había llevado a cabo actos anticipados de precampaña y campaña, a partir de realizar supuestas conductas en las que había referido sus aspiraciones a obtener una precandidatura en la Alcaldía Álvaro Obregón.

Un tema relevante de la presente sentencia fue el análisis que se realizó previo al estudio de fondo respecto a que, con independencia de no haberse registrado como precandidato por parte de algún partido político, era dable analizar el fondo del asunto, pues del análisis minucioso de las constancias se advertían diversas notas periodísticas de las que se desprendían que el probable responsable era denominado como “aspirante” a una candidatura, específicamente a la Alcaldía Álvaro Obregón; aunado a que se tenía acreditado que, al momento de la emisión de la sentencia, el probable responsable ostentaba una candidatura a una diputación local por el principio de representación proporcional.

---

TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”.



En el fondo del asunto, el Pleno determinó inexistentes los actos anticipados de precampaña y campaña atribuidos al denunciado, toda vez que no se acreditaron los hechos denunciados en los procedimientos 41/2021 y 42/2021, y en el procedimiento 47/2021, que sí se tuvo por acreditado un video difundido en su perfil de la red social Instagram; del contenido de este, únicamente se advertía un mensaje relativo a su vida profesional y a sus intenciones por mejorar la citada Alcaldía.

Por lo que, al no acreditarse alguna referencia o expresión de la que pudiera desprenderse un llamamiento inequívoco al voto, que pudiera afectar la equidad en la contienda, declaró inexistentes las infracciones atribuidas al probable responsable.

### **TECDMX-PES-48/2021**

En el procedimiento 48/2021, el TECDMX dilucidó si existían o no actos constitutivos de violencia política en razón de género y violencia política contra las mujeres.

El caso trataba de la denuncia de una aspirante a candidata que denunció a otro aspirante a candidato, ambas personas del mismo partido político a la Alcaldía Cuauhtémoc, por la difusión de diversas manifestaciones contra la denunciante, alojadas en redes sociales.

Así, en atención a la Jurisprudencia 21/2018, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO” y a lo resuelto en el expediente SCM-JE-113/2021 por la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, el TECDMX juzgando el asunto con perspectiva de género determinó inexistentes las infracciones, por los razonamientos siguientes:



Destacó que la violencia política contra de las mujeres en razón de género también era susceptible de configurarse cuando los actos u omisiones ponen en una situación de peligro el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos político-electorales de la promovente con la intención de hacer posible o probable la consecución del daño pretendido.

Asimismo, señaló que mediante la conducta denunciada existió un posible riesgo o peligro de la producción de un resultado perjudicial a la promovente para contender como candidata por una Alcaldía; toda vez que se advirtió que el objetivo del probable responsable era que la promovente no llegase a serlo, puesto que eran adversarios dentro del marco de la contienda interna en la que ambas personas participaban, por lo que, para tener por actualizadas las infracciones, tenía que analizarse si las expresiones estuvieron basadas en cuestiones de género.

Por lo que, siguiendo el análisis integral del contexto en que se llevaron a cabo las expresiones,<sup>6</sup> el TECDMX no logró tener por acreditado que el probable responsable hubiera dirigido dichas expresiones a la denunciante por el hecho de ser mujer, tampoco advirtió que tuvieran un impacto diferenciado en las mujeres y, menos aún, que hubiesen afectado desproporcionadamente a las mujeres.

Toda vez que no se advirtieron relaciones de asimetría de poder, tampoco la existencia de micromachismos que de manera implícita o explícita perpetúen estereotipos, tampoco se acreditó que mediante sus expresiones intentara restarle capacidad o reconocimiento a la denunciante para gobernar la Alcaldía, o que se le discriminara por ser mujer o que la capacidad era de su esposo, puesto que las expresiones era una

---

6. Basándose en el criterio establecido por la Sala Superior del TEPJF en el asunto SUP-REP-278/2021 y acumulado.



crítica fuerte dirigida tanto a la denunciante como a su pareja, en su calidad de “integrantes del mismo grupo político”.

Y, por otro lado, se consideró que el probable responsable mediante las expresiones denunciadas quiso exponer al escrutinio público la forma en la que consideraba había gobernado la denunciante anteriormente la otrora delegación Cuauhtémoc, lo que no evidenciaba en forma alguna un ataque de género contra ella.

Por tanto, se determinó que las expresiones denunciadas estuvieron dentro del margen de tolerancia de una contienda electoral, al estar dirigidas a una precandidata a un cargo de elección popular, respecto de la cual se admite, como al resto de quienes participan en esta, un mayor margen de tolerancia de frases o expresiones que tienen el potencial de incomodar.

En consecuencia, se declaró la inexistencia de violencia política contra las mujeres en razón de género y violencia política en razón de género.

### **TECDMX-PES-072/2021 y acumulado y TECDMX-PES-073/2021**

En la Sentencia emitida en los procedimientos 72/2021 y 73/2021, se dirimió la queja contra un Diputado del Congreso de la Ciudad de México, por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos e incumplimiento a las reglas de difusión de su informe de labores.

Se declaró la inexistencia de los actos anticipados de campaña y el uso indebido de recursos públicos, toda vez que del análisis realizado se advertía que el objetivo del probable responsable era cumplir con su obligación como legislador de



difundir su segundo informe de labores, y no se acreditó el uso de erario para ello.

Sin embargo, se determinó la existencia de la promoción personalizada, al considerar que la publicidad denunciada había sido excesiva para cumplir con el objeto y/o finalidad prevista, por lo que sí sobreexponían la imagen y nombre del probable responsable.

Respecto a la vulneración de las reglas de difusión del informe de labores, también se determinó que se acreditaba, por haberse realizado de manera extemporánea, transgrediendo con ello la normativa legal y reglamentaria.

En consecuencia, se determinó que el probable responsable no había tenido el deber de cuidado de ejercer sus atribuciones como servidor público sin algún tipo de sesgo electoral y evitar valerse de ellas, con el fin de obtener una ventaja indebida o para generar un impacto en la ciudadanía de la demarcación territorial Álvaro Obregón.

### **TECDMX-PES-197/2021**

En la Sentencia del Procedimiento Especial Sancionador 197/2021, el TECDMX analizó la conducta de una candidata a Alcaldesa en la demarcación Gustavo A. Madero, por la presunta transgresión al interés superior de la niñez, así como en contra de los institutos políticos que respaldaron su candidatura, por culpa *in vigilando*, derivado de la difusión de diversas imágenes en su perfil de Facebook, en las que supuestamente se advertían personas menores de edad.

Del análisis de las constancias que integraban el expediente, se advirtió en efecto la exposición de la imagen de personas infantes en la propaganda denunciada y que la probable responsable había sido omisa en acompañar la totalidad de



los requisitos<sup>7</sup> establecidos en los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral (INE) para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral.

Ahora bien, lo interesante en esta sentencia consistió en que el TECDMX determinó que no era suficiente para el cuidado de la imagen de las personas menores de edad expuestas en la propagada denunciada el uso de gorras y cubrebocas, pues como lo había razonado la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-REP-238/2021, el hecho de que las personas menores de edad hubiesen utilizado cubrebocas y gorras, no era un argumento suficiente para tener por inexistente la conducta, pues al usar la imagen de las personas menores de edad se debieron recabar oportunamente los requisitos establecidos para usarla o en su caso difuminarla, con independencia de su centralidad o no en la publicación, o su supuesta no identificación por las tomas y los cubrebocas como se argumentaba.

Por tanto, en la sentencia se concluyó que se actualizaba la infracción al no realizar las medidas tendentes a salvaguardar la imagen de las personas infantes y, por ende, su derecho a la intimidad, tal como lo ha sostenido la Sala Superior del TEPJF en las Jurisprudencias 5/2017 y 20/2019 de rubros “PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES” y “PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. CUANDO APAREZCAN MENORES SIN EL CONSENTIMIENTO DE

---

7. Dichos requisitos consisten en: 1) Consentimiento por escrito de la madre o el padre, quien ejerza la patria potestad, tutor o tutora, o de la autoridad que deba suplirles; 2) Opinión informada; 3) Presentación del conocimiento y opinión ante el INE y, 4) Aviso de privacidad. Cuando la aparición sea incidental y ante la falta de consentimiento, se deberá difuminar, ocultar o hacer irreconocible la imagen, voz o cualquier otro dato que le haga identificable, garantizando la máxima protección de su dignidad y derechos.



QUIEN EJERZA LA PATRIA POTESTAD O TUTELA, SE DEBE HACER IRRECONOCIBLE SU IMAGEN”.

## CONCLUSIONES

Las sentencias que emitió el TECDMX analizadas previamente tienen como eje en común el análisis completo y armonioso que realizó de las constancias que obraban en los expedientes, integrando el marco jurídico aplicable, las circunstancias y el contexto de cada caso, arribando a conclusiones interesantes en cada asunto.

Cabe recordar que, como autoridad resolutora en los procedimientos especiales sancionadores, el TECDMX resuelve las controversias planteadas en las quejas a partir de las constancias que integra la investigación que realiza el Instituto Electoral de la Ciudad de México, conforme su competencia, al ser la autoridad sustanciadora en estos.

De ese modo, mediante el apoyo de la Unidad Especializada de Procedimientos Especiales Sancionadores, durante el pasado Proceso Electoral 2020-2021, el TECDMX resolvió múltiples casos que se presentaron denunciando diversas temáticas, no solo las aquí abordadas, en las que se generaron criterios relevantes que pueden ser sujetos de una reflexión más profunda, para que puedan ser considerados por todas las personas que participan en las contiendas electorales.

Pues la mayoría de los casos que se resuelven tienen que ver con denuncias que refieren faltas en el juego, ya sea por advertir posible uso de erario para promoción, oportunismo de los encargos públicos para adelantarse en la contienda, y en general asuntos referentes a la transgresión a las diversas reglas que rigen la materia electoral, por lo que mucho ayudaría



a la democracia que las personas participantes se ajustaran a las mismas.

## REFERENCIAS

- Coello Garcés, Clicerio, “El procedimiento especial sancionador electoral. Balance y perspectivas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 11, enero-junio de 2017.
- Ferrer Silva, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, núm. 37, colección Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, 2018.
- Jacobo Molina, Edmundo, “El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre de 2014.



## **Semblanza**

*Abogada egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán. Preespecialidad en Finanzas Públicas. Titulada mediante examen profesional sustentando la Tesis: “Propuesta de Reforma a la Constitución, para Implementar los Derechos de la Personalidad”.*

*Maestra en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Doctorante en Políticas Públicas por el Institute For Executive Education. Ha cursado diversos diplomados, seminarios, foros, talleres y cursos en materias constitucional y electoral. Formadora Iberoamericana de Ética Judicial, reconocida por la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial y el TEPJF. Ha colaborado en la elaboración de un libro titulado: “Argumentación jurídica: Práctica y Deontología”.*

*Ha sido secretaria de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Estado de México, asimismo colaboró alrededor de ocho años en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto en la Sala Superior, como en la Sala Regional Ciudad de México, teniendo diversos encargos en ponencia, como secretaria particular, asesora y secretaria auxiliar.*





**Relevancia discursiva en sentencias  
recaídas en procedimientos especiales  
sancionadores y los equivalentes  
funcionales en el abordaje de los actos  
anticipados de precampaña y campaña.  
Resolución TECDMX-PES-057/2021  
y su cumplimiento derivado del  
Juicio Electoral SCM-JE-001/2022**

*Edgar Malagón Martínez*

Entre las sentencias de mayor relevancia dictadas por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), durante el Proceso Electoral Local ordinario 2020-2021, destaca aquella que resolvió el expediente TECDMX-PES-057/2021, en la cual, el pleno de este Tribunal se pronunció sobre la actualización o no de diversas conductas infractoras, entre las que se encontraban las vinculadas a los supuestos actos anticipados de precampaña y campaña, en los que presuntamente había incurrido el entonces Alcalde en Cuauhtémoc, además, derivado de manifestaciones difundidas en redes sociales, ejecutadas por personal adscrito a la misma Alcaldía.



En dicha resolución, en principio, se estimó que las manifestaciones digitales objeto de controversia no solo se encontraban dentro de los límites del derecho a la libre manifestación y expresión de ideas, y dentro de los alcances permitidos para el genuino ejercicio periodístico, sino que, además, gozaban de licitud, presunción de espontaneidad, y de las que no podría afirmarse o sostenerse la existencia de expresiones que, de forma manifiesta y directa, hicieran un llamado expreso y literal al sufragio en favor o en contra de alguna fuerza electoral, precandidatura o candidatura, necesario para la actualización del elemento subjetivo de la infracción.

No obstante, derivado de la inconformidad expresada por quien fuera quejosa en aquel procedimiento, el Pleno integrante de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SR TEPJF), mediante pronunciamiento contenido en el Juicio Electoral identificado con la clave SCM-JE-1/2022 sostuvo la existencia de elementos discursivos denominados genéricamente como “equivalentes funcionales”.

Ello, porque desde la visión del Pleno que emitió la sentencia de referencia, la Sala Superior del TEPJF, en las sentencias emitidas en los recursos de revisión SUP-REP-700/2018, SUP-REP-53/2019, SUP-REP-72/2019 y SUP-REP-73/2019 había sostenido que el análisis de los elementos explícitos del mensaje no es una tarea aislada ni mecánica de revisión formal de palabras o signos para detectar si aparecen expresiones como: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]”, “vota en contra de” o “rechaza a”.

Sino que, además, las autoridades electorales, para detectar la existencia o no de llamamientos al voto, o identificar un mensaje en apoyo a cierta opción política o en contra de otra, o la presentación de una posible plataforma electoral no se debe reducir a una labor de detección [léxica o morfológica]



de estas palabras, sino que debe examinarse el significado y contexto integral del o los mensajes, con el objetivo de determinar si las emisiones, programas, spots o contenidos tienen un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; es decir, si el contenido es funcionalmente equivalente a un llamado al voto.<sup>1</sup>

En ese sentido, según lo decretado por el Pleno de la Sala Regional Ciudad de México, los tribunales comiciales deben realizar un examen contextual para determinar si, de manera objetiva, el contenido del mensaje o mensajes analizados puede ser tomado como influencia positiva o negativa para una campaña o posicionamiento de naturaleza electoral, con el propósito de evitar conductas fraudulentas cuyo fin sea generar propaganda electoral indebida, evitando la formulación de palabras y frases claves o sacramentales y que dicho examen parta de criterios objetivos.

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México determinó tener por actualizado el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña imputados al Alcalde denunciado, al desprender elementos denominados “equivalentes funcionales”, que presumieron la existencia velada de expresiones que promuevan la candidatura, plataforma o proyecto electoral del mismo.

Al respecto, es menester destacar la importancia de la dimensión semiótica del lenguaje en el derecho y, en particular, en las resoluciones jurisdiccionales, en sus dimensiones semántica y pragmática; es decir, los significados a los que debe atender y asomarse el derecho y los contextos de enunciación que debe considerar.

Una importante herramienta en la impartición de justicia electoral sería considerar la dinamicidad del lenguaje y la

---

1. Manifestaciones extraídas de la resolución SCM-JE-001/2022.



influencia de los entornos de significado y contextos de enunciación del contenido de los mensajes que son objeto de abordaje en los procedimientos especiales sancionadores, no solo para la infracción consistente en actos anticipados de precampaña o campaña, sino en todas aquellas infracciones en las que, aparentemente, sería necesario el uso de determinadas palabras o cláusulas sacramentales, pues la tendencia en el análisis discursivo de los diversos elementos de enunciación, sus significados y contextos, es que ya no es suficiente atender exclusivamente el significado o el contexto unívocos en los que son emitidos, difundidos y/o exhibidos los mensajes por los entes participantes en las contiendas electorales, sino también de los significados que, ya sea aislados, en conjunto o contextuales, pueden derivarse de los mismos.

En ese sentido, un reto importante para las personas juzgadoras electorales, en sede resolutoria y para la autoridad administrativa electoral, en la determinación de medidas cautelares dentro de los venideros procesos locales electorales, es atender la multidisciplinariedad e interdisciplinariedad en la que está inmerso el régimen sancionador electoral, y con ello considerar que la argumentación e interpretación de los signos y mensajes contenidos en la propaganda objeto de denuncia, es que su valoración no solo debía ser literal, sino también atender al cúmulo de significados que puedan actualizar la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, considerando los contextos en los que los signos y mensajes fueron enunciados, las y los destinatarios de los mismos, y los elementos auditivos y visuales adicionales que pudieran estar relacionados, con el principal propósito de salvaguardar los principios que rigen la contienda electoral, en particular, el de la equidad.

Diversos estudios sobre el discurso, la semiótica, la lengua en uso y la interpretación y argumentación jurídicas, se han



asomado a lo que se denomina “Convencionalismo semántico”, donde desde la semántica criterial —*criterial semantics*— se sostiene en que los usos lingüísticos construyen un significado determinado, no solo sobre la base del significado literal de las palabras, sino de la clase de cosas a las que refieren, los contextos de uso, las intensiones comunicativas y en objeto en las que se aplica su estudio.<sup>2</sup>

Un acercamiento importante, en la interacción entre lenguaje y el régimen normativo de los procedimientos especiales sancionadores, se puede encontrar en la determinación SUP-REP-18/2016 y acumulado, en la que la Sala Superior del TEPJF sostuvo la existencia de tres elementos discursivos que, analizados en conjunto, pudieran promover un abuso en el derecho y un fraude a la ley u otras conductas ilícitas; elementos tales como: la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa. El primero de ellos entendido como el protagonismo del sujeto involucrado en el mensaje; el segundo vinculado a la intención o el objetivo del mensaje y, el tercero por la relación entre ambos.

Desde el punto de vista de la disciplina semántica, hay muchas acepciones del término; sin embargo, considerando los efectos del presente escrito, se tomarán en cuenta, primero, aquel postulado por Bréal,<sup>3</sup> del que se deriva que las próximas determinaciones en la materia deben considerar “qué causas llevan a las palabras, una vez creadas y provistas de cierto sentido, a estrechar ese sentido, a extenderlo, a transportarlo de un orden de ideas a otro, a elevarlo o rebajarlo en dignidad”.

---

2. Max Fernández de Castro, “Tres métodos de análisis semántico”, *Signos Filosóficos*, núm. 9, 2003, pp. 133-154. Disponible en: Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34300911>

3. Umberto Eco, “Cinco sentidos de semántica”, *Acta Poética*, vol. 39, núm. 2, 2018, pp. 13-33. Disponible en: Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=358056629002>



Teóricos como Davidson<sup>4</sup> refieren la importancia de las inferencias en el análisis del discurso y de los mensajes contenidos en los mismos, en donde propone hacer caso omiso al hecho de que los términos tengan significados fijos, porque lo que cuenta es que se presuponga que quien emite el discurso vea el mundo tal como lo define, por ejemplo, las acepciones contenidas en un diccionario.

En la misma disciplina de significado, Sperber y Wilson resaltan que la comunicación inicia cuando se reconoce; no que la persona hablante está comunicándose al hablar, sino que le está diciendo algo a alguien, por lo que la comunicación y los mensajes deben estimar las intenciones e inferencias.<sup>5</sup>

Por lo que respecta a la consideración del contexto en el que son emitidos los mensajes, desde el punto de vista de la pragmática y su relación en los análisis jurídicos, vale la pena retomar la justificación que el jurista costarricense Pedro Enrique Haba refiere al respecto:

*En la actualidad hay una conciencia más clara que nunca de la importancia que el lenguaje tiene para la configuración del pensamiento mismo. Reconozcamos o no que el pensamiento es, de todos modos, algo más que lenguaje, resulta indudable que este último contribuye a determinar el curso de aquel. Por tanto, los análisis del lenguaje constituyen también, en mayor o menor medida, maneras de estudiar el pensamiento que se desenvuelve en los carriles de tal o cual lengua.<sup>6</sup>*

---

4. D. Davidson, "Communication and convention", en *Inquires into truth and interpretation*, Oxford, Clarendon, 1984.

5. Constanza Moya Pardo, "Relevancia e Inferencia: Procesos cognitivos propios de la comunicación humana", *Forma y Función*, núm. 19, 2006, pp. 31-46. Disponible en: Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21901902>

6. Sofía Zuluaga Vivas, "La pragmática como metodología en los estudios ju-



En ese sentido, el régimen sancionador electoral debe considerar que el contenido de los mensajes y signos que son abordados en el análisis de las infracciones objeto de denuncia, tiene que tomar en cuenta que el lenguaje puede ser el medio de expresión de lo jurídico, y lo jurídico como forma de existencia.

Por ello, cuando se analiza el lenguaje jurídico, se indaga sobre aquellos discursos que se constituyen alrededor de una o varias categorías jurídicas, como podrían ser los mensajes en donde, sus significados y contextos, pueden implicar diversas formas de entender, asumir esas categorías jurídicas expresadas desde la lengua, como podría ser la actualización de los actos anticipados de precampaña y campaña.

Considero entonces que, sin duda, una importante área potencial de estudio y análisis para las personas juristas contemporáneas, dedicadas a la disciplina sancionadora electoral, es el sentido lingüístico en las sentencias que aborden las categorías lingüísticas en las sentencias.

## REFERENCIAS

- Davidson, D. “Communication and convention”, en *Inquires into truth and interpretation*, Oxford, Clarendon, 1984.
- Eco, Umberto, “Cinco sentidos de semántica”, *Acta Poética*, vol. 39, núm. 2, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filológicas, julio-diciembre de 2018, pp. 13-33.

---

rídicos”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 47, núm. 127, 2017, pp. 429-445. Disponible en: Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151454678007>



Fernández de Castro, Max, “Tres métodos de análisis semántico”, *Signos Filosóficos*, núm. 9, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, enero-junio de 2003, pp. 133-154.

Moya Pardo, Constanza, “Relevancia e Inferencia: Procesos cognitivos propios de la comunicación humana”, *Forma y Función*, núm. 19, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2006, pp. 31-46.

Zuluaga Vivas, Sofía, “La pragmática como metodología en los estudios jurídicos”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 47, núm. 127, Colombia, Universidad Pontificia Bolivariana, julio-diciembre de 2017, pp. 429-445.

Sentencia TECDMX-PES-057/2021

Sentencia SCM-JE-001/2022

Sentencia SUP-REP-700/2018

Sentencia SUP-REP-53/2019

Sentencia SUP-REP-72/2019

Sentencia SUP-REP-73/2019



## **Semblanza**

*Edgar Malagón Martínez es licenciado y maestro por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Derecho de la Propiedad Intelectual por la misma Universidad, y en Justicia Electoral por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF.*

*Fue servidor público en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, durante el periodo 2014-2020, y desde el mismo año se encuentra adscrito a la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Ha colaborado en la elaboración de materiales de capacitación y actualización en temas relacionados con el régimen sancionador electoral, en organismos públicos locales electorales, tales como Aguascalientes, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit y Oaxaca, así como en la sustanciación de procedimientos especiales sancionadores derivados de las elecciones de gubernaturas organizadas por el Instituto Nacional Electoral: Colima y Puebla.*





# La calumnia y los calumniadores electorales

*Osiris Vázquez Rangel*

## INTRODUCCIÓN

¿Algunas personas pueden calumniar y otras no? ¿A algunas personas cuando calumnian se les sanciona y a otras se les permite? ¿Por qué pasa eso?

En el expediente TECDMX-PES-046/2022 (PES 46), el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), se resolvió sobre una queja por calumnia y tras analizarse el asunto en el TECDMX, se determinó que la calumnia no se actualizaba; la razón de ello: los hechos no fueron realizados por quienes pueden ser sancionados por cometer calumnia, ya que se atribuyeron por una parte a un medio de comunicación y, por otra, se refirió que en esos hechos también tenía que ver quien entonces era candidato, pero no se contó con ningún elemento que permitiera concluir que estaba relacionado con esos hechos, ni el entonces candidato, ni los partidos que lo postularon.



## ¿CUÁLES FUERON LOS HECHOS?

Se denunciaron publicaciones realizadas durante el mes de mayo de 2022, que podrían incidir en el proceso electoral local de 2020-2021; estas publicaciones se habrían realizado en:

- A. Una cuenta de Facebook identificada como una página de noticias (no se verificó la existencia de la publicación).
- B. La página de internet de un portal de noticias, así como la plataforma de YouTube de dicho portal de noticias (se verificó la existencia del video).

Se alegó que tales publicaciones ridiculizaban, denigraban y atribuían hechos falsos a quien entonces fuera candidato a una Alcaldía.

Se señaló en la queja que quienes eran responsables de esto, era un medio de comunicación, así como un candidato de otra fuerza política y los partidos políticos que lo postulaban.

## CUESTIONES PROCESALES QUE SE SUSCITARON

- A. Cuando la autoridad administrativa electoral acuerda el inicio del procedimiento, señala que la publicación denunciada se encontraba alojada en la red social Facebook, pero de las constancias del expediente se puede concluir que se trataba de una nota



periodística en la página del medio de comunicación denunciado, así como en la plataforma de You Tube.

- B. Además de emplazar al candidato denunciado y a los partidos políticos denunciados, se emplazó a un medio de comunicación con un nombre similar al del medio que había hecho la publicación; es decir, no se emplazó a la persona moral que realizó la publicación, sino a uno con nombre similar que podría ser parte de un consorcio o grupo de empresas (al parecer con el mismo representante legal o director, pero esto no se indagó).
- C. Se concedió la medida cautelar consistente en retirar las publicaciones controvertidas que se encontraban exhibidas en internet, lo cual se cumplió y no fue impugnado.
- D. Aunque la autoridad sustanciadora ordenó regularizar el procedimiento a fin de emplazar debidamente a quienes estaban involucrados, no corrigió el aplazamiento respecto del medio de comunicación (señalado en el inciso B de este apartado).

## RESOLUCIÓN DEL TECDMX

### **A. Respecto de las irregularidades en la sustanciación**

Al advertir las irregularidades en el procedimiento, determinó no devolver el expediente para que se repusieran de manera debida los emplazamientos y la audiencia de pruebas y alegatos, ¿por qué? Porque de todo el contenido del expediente se apreció que no habría responsabilidad de persona alguna y el



regresar el expediente solo retardaría la resolución, generaría más actos de molestia a los involucrados y no haría variar lo que se resolvería.

Lo anterior, se sustentó en la tesis: 2a. XLIII/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro se explica por sí solo: “FALTA DE EMPLAZAMIENTO. SOLO EN LOS CASOS EN LOS QUE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA ESCUCHAR A UNA DE LAS PARTES, LEJOS DE IMPLICARLE UN BENEFICIO LE REPRESENTA UNA VINCULACIÓN OCIOSA AL PROCESO, DEBE OPTARSE POR RESOLVER EN FORMA INMEDIATA SOBRE LAS PRETENSIONES FORMULADAS EN SU CONTRA”.

## **B. Respecto del fondo**

Con relación al medio de comunicación denunciado, se señaló que no cualquier persona podía ser sujeto activo (responsabilizado) por calumnia, por lo que el medio de comunicación no podía ser sujeto activo de calumnia, ya que, al revisar la normatividad aplicable, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REP-143/2018, concluyó que tanto el poder revisor de la Constitución federal, como el legislador federal, solo había reconocido la calidad de sujetos activos a:

- A. Partidos políticos,
- B. Coaliciones,
- C. Aspirantes a candidaturas independientes,
- D. Candidatos o candidatas de partidos e independientes,
- E. Personas observadoras electorales, y
- F. Concesionarios de radio y televisión.



Se agregó que lo anterior era vinculante para este Tribunal, ya que tal criterio de la Sala Superior había sido reiterado en las resoluciones de los expedientes SUP-REP-704/2018 y SUP-REC-37/2021.

### C. Comentario

¿Qué significa eso? Que para poder sancionar a una persona por calumnia, la normatividad exige una calidad específica, de tal manera que no cualquiera puede ser sancionado por esta infracción, sino solo quienes tengan las calidades que se mencionan en los incisos anteriores.

En otras palabras, solo algunas personas tienen el deber legalmente establecido de evitar calumniar, porque una infracción es el incumplimiento de un deber y solo puede incumplir un deber quien lo tiene asignado. Así que, ante las preguntas ¿quién puede ser sujeto activo de calumnia?, ¿quién puede ser considerado calumniador? Solo aquellos que reúnan las calidades o características referidas en la normatividad (a quienes reúnen estas características se les denomina *intrañeus*).

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales refiere este deber de no calumniar, en su artículo 217, inciso e), a los observadores electorales; en el artículo 247, párrafo segundo, a los partidos políticos (lo que también se menciona en el artículo 25, inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos), las coaliciones y los candidatos; en el artículo 380, inciso i), a los aspirantes; en el artículo 394, inciso i), a los candidatos independientes; y el señalamiento directamente como infracciones de los mencionados, lo encontramos en los artículos 443, inciso j) para los partidos políticos; 446, inciso m), para los aspirantes y candidatos; 452, inciso d) a los concesionarios de radio y televisión.



Pero, ¿qué es una calumnia y qué sucede si alguna persona que no cuenta con alguna de las cualidades mencionadas lleva a cabo ese hecho?

Pudiera ser que, además de las personas con las cualidades referidas (*intraneus*), intervinieran en el hecho otras personas que no tienen esas cualidades (a los que se les denomina *extranei*).

La calumnia consiste, de conformidad con el artículo 471, párrafo dos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en “la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”.

A la anterior definición legal, se le ha agregado<sup>1</sup> el requisito de hacer lo que define la ley “a sabiendas” de que se están haciendo esas imputaciones falsamente.<sup>2</sup>

Ahora bien, tiene que determinarse el bien jurídico protegido. ¿Qué es lo que se protege?, ¿la honra y reputación de las personas a las que se les imputa algo? Hay quien opina que efectivamente eso es lo que se protege.

Se considera que esa pregunta no puede quedar respondida de esa manera, pues el derecho electoral no protege intereses particulares, por lo que el bien jurídico a proteger es el voto informado de la ciudadanía.<sup>3</sup> Esto permite entender que solo algunas personas con las cualidades que les permiten interactuar en los procesos electorales (no solo emitir el voto), tienen

---

1. Aunque en las primeras resoluciones al respecto, por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no se hacía referencia a este elemento subjetivo, el mismo ya se ha incorporado de manera incuestionable, en las resoluciones SUP-REP-89/2017; SUP-REP-109/2017; SUP-REP-137/2017; SUP-REP-42/2018; SUP-REP-143/2018 y todos los subsiguientes que trataron este tema.

2. Elemento subjetivo específico de la infracción.

3. Este es el bien jurídicamente tutelado que requiere ser afectado para poder sancionar la calumnia.



el deber de proporcionar información veraz y no mentir, evitar proporcionar información incorrecta a sabiendas de ello (eso los hace *intraneus*), pues afectan de esa forma la libertad de la ciudadanía en general para emitir un voto debidamente informado.

Fijado el bien jurídico tutelado, se entiende que solo puede ser afectado por quienes tienen este deber de proporcionar información correcta a la ciudadanía,<sup>4</sup> deber que no tiene un ciudadano o ciudadana que solo va a votar (*extraneus*).

Además, se requiere que se atribuyan (imputen) hechos o delitos falsos a quien se pretende afectar; esto es, que los hechos no han sido realizados por la persona a quien se le atribuyen o imputan.<sup>5</sup>

Y no solo eso, se exige que lo dicho haya tenido un impacto en el proceso electoral.<sup>6</sup>

Y entonces, ¿qué sucede con quien participa con una persona que tiene la calidad exigida para poder ser sujeto activo de calumnia?

En el ámbito del derecho sancionador, específicamente en el ámbito del derecho penal, se han desarrollado diversas teorías para explicar quiénes son autoras o autores de los hechos sancionables;<sup>7</sup> así, en principio, en el derecho penal nacional, de todas las personas que intervengan en el hecho (partícipes en sentido amplio), se hace una diferencia entre autores y partícipes (en sentido restringido);<sup>8</sup> una diferencia

---

4. Que se exija una calidad específica de los sujetos activos.

5. Elemento objetivo.

6. Elemento valorativo.

7. Un texto necesario para entender este tema es *Autoría y dominio del hecho en Derecho Penal*, de Claus Roxin.

8. Se adopta una visión diferenciadora entre los autores y los demás intervinientes y no se adopta una visión en la que todos los que intervienen son autores (concepto unitario de autor).



entre autores (inmediatos, mediatos o coautores) y quienes les ayudan (instigadores, cómplices o auxiliares *subsequens*).

El artículo 22 del Código Penal para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México)<sup>9</sup> señala como “Formas de autoría y participación”, las mencionadas con anterioridad, y lo hace en el siguiente orden, refiriéndose a quienes (entre paréntesis le agrego el nombre de cada figura):

- I. Lo realicen por sí (autores mediatos);
- II. Lo realicen conjuntamente con otro u otros autores (coautores);
- III. Lo lleven a cabo sirviéndose de otro como instrumento (autores mediatos);
- IV. Determinen dolosamente al autor a cometerlo (instigadores);
- V. Dolosamente presten ayuda o auxilio al autor para su comisión (cómplices); y
- VI. Con posterioridad a su ejecución auxilien al autor en cumplimiento de una promesa anterior al delito (auxiliador *subsequens*).

En atención a ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que, respecto del supuesto de calumnia electoral, se puede sancionar a quienes “se demuestre que **actúen por cuenta de los sujetos**

---

9. No le han actualizado el nombre al Código Penal.



**obligados —en complicidad o en coparticipación—, a efecto de defraudar la legislación aplicable”.**<sup>10</sup>

En este sentido, por determinación de la línea jurisprudencial seguida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los *extranei* pueden ser cómplices<sup>11</sup> de forma expresamente reconocida ya en materia electoral.<sup>12</sup> Pero ¿pueden ser autores mediatos si se aprovechan de un error de los *intraanei*, que les impida saber que lo que dicen es falso, cuando eso bien lo sabe el *extraneus* que los utiliza?

Para responder a estas preguntas, es necesario precisar que estamos ante lo que se denomina, un supuesto “especial”, pues mientras que los supuestos sancionables comunes o generales pueden ser cometidos por cualquier persona, en los supuestos sancionables especiales, únicamente pueden ser

---

10. Resolución del expediente SUP-REP-143/2018, p. 20. No trataré en este breve comentario el tema relativo al concepto unitario de autor, propio del derecho administrativo sancionador y del derecho sancionador electoral que, en principio, no haría posible diferenciar entre autores y partícipes para el efecto de imponer alguna sanción a los segundos, por no haber fundamento legal para ello, de tal manera que se vulneraría el principio de legalidad (al hacer extensiva una sanción a quien no ha realizado la acción prohibida cuando la ley no refiere que sea punible la participación en esos hechos, a diferencia de lo que sucede en el ámbito penal, en el que sí hay una disposición expresa que señala que es punible la participación.

11. Estrictamente hablando, desde la perspectiva teórica (y de *lege lata*), los *extranei* no pueden ser coautores al no reunir la calidad legalmente exigida, por lo que parece que la determinación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sería teóricamente correcta, pero sí podría ser jurídicamente vinculante si se aplica para fincar responsabilidad a un *extraneus* como coautor.

12. Este criterio fue reiterado por la Sala Superior del TEPJF en las resoluciones de los expedientes SUP-REP-704/2018 y SUP-REC-37/2022, dando lugar a la jurisprudencia 3/2022, de rubro: CALUMNIA ELECTORAL. LAS PERSONAS PRIVADAS, FÍSICAS O MORALES, EXCEPCIONALMENTE, PODRÁN SER SUJETOS INFRACTORES.



autores quienes reúnen las calidades específicas o especiales que exige el mismo supuesto sancionable.<sup>13</sup>

Hay unanimidad en la doctrina del derecho penal, en el sentido de que solo pueden ser autores quienes cuenten con las calidades, cualidades o características exigidas por el *tipo* o supuesto de hecho sancionable, por lo que quienes no tengan las características exigidas por el texto normativo no podrían ser autores en ninguna de sus modalidades, ni como autores inmediatos, mediatos ni coautores.<sup>14</sup>

No obstante lo señalado por la doctrina penal, como se ha mencionado, la Sala Superior ha señalado que sí es posible que un *extraneus* sea copartícipe, por lo que si se interpreta tal afirmación a la luz de la doctrina, solo puede referirse a los instigadores, cómplices y auxiliadores *subsequens*.

Así, si un *intraneus* y un *extraneus* comparten la ejecución y el dominio del hecho, de tal manera que sus aportaciones son fundamentales y hay acuerdo en dividirse el trabajo,

---

13. El origen de los “supuestos sancionables especiales” se puede encontrar en el derecho penal de la antigua Roma, como se aprecia en el *Digesto de Auri Menander*, en donde se distinguía entre los *delicta propria* que solo podían ser cometidos por militares, y los *delicta comunia*, que podían ser cometidos por cualquier ciudadano. Dato que señala Víctor Gómez Martín en *Los delitos especiales*, Edisofer, España, 2006, citando la tesis doctoral de Walter Sturm, *El desarrollo de los delitos especiales en la ciencia y la jurisprudencia desde el siglo XIX* (Friburgo, Alemania, 1939); también el especialista alemán en este tema, Winrich Langer, remite a Walter Sturm para conocer los orígenes y la historia de los delitos especiales, en su texto *Delitos especiales. Un estudio dogmático de la parte general del Derecho Penal*, editorial Duncker & Humboldt, Berlín, Alemania, 1972, p. 23 (cita al pie número 2).

14. Hay una amplia bibliografía en este sentido, entre otros, puede consultarse a Claus Roxin, Günther Jakobs, Hans Heinrich Jescheck-Thomas Weigend, Enrique Gimbernart Ordeig, Ricardo Robles Planas, Juan Bustos Ramírez, Enrique Bacigalupo, Víctor Gómez Martín y Miguel Díaz y García Conlledo.



únicamente el *intraeus* puede ser considerado autor y el *extraneus* podría ser sancionado como cómplice.<sup>15</sup>

Ahora bien, respecto del supuesto de una posible autoría mediata del *extraneus* que hace caer en error de tipo al *intraeus*, quien tiene la calidad exigida (*intraeus*) es utilizado y no es un sujeto responsable (pues ignora que lo que dice es falso, y eso porque fue inducido a error por un *extraneus*), mientras que el *extraneus* podría ser considerado autor (mediato), pero no reúne la calidad de los sujetos activos, por lo que debería quedar impune.

¿Puede un *extraneus* ser instigador, si ofrece dinero (por ejemplo) a un *intraeus* para que mienta afirmando que un candidato ha cometido un delito? ¿Puede un *extraneus* ser auxiliador *subsequens*? Respecto de estas dos preguntas la respuesta, atendiendo a lo señalado por la Sala Superior, es sí, pues son formas de participación en sentido estricto, por lo que colaboran con el autor principal que cuenta con la calidad exigida en la ley, y aunque no se han presentado casos en los que se hayan analizado estas formas de intervención que nos permitan conocer cómo van a contestar a estas tres preguntas los tribunales electores, es dable acudir a la teoría del delito, específicamente a la autoría y participación, para resolver de manera adecuada estas preguntas.

Finalmente, en nuestro caso, el PES 46 ¿qué sucedió con el candidato y los partidos políticos también acusados? Pues, como se les mencionó en la demanda, pero no se refirió en la misma, que hubieran participado en las publicaciones calumniosas de alguna manera, ni se encontró algún indicio o prueba en ese sentido, es que, aunque eran *intraeus*, se determinó que no se actualizaba su participación en la calumnia denunciada.

---

15. Atendiendo a lo señalado por la Sala Superior.



Así, esta resolución nos permitió hablar sobre la calumnia, la autoría y participación y de las infracciones especiales, en donde se requiere una calidad especial para ser autor (*intra-neus*), es decir, para ser calumniador.

## REFERENCIAS

- Código Penal para el Distrito Federal (Ciudad de México). Disponible en la dirección electrónica del Congreso de la Ciudad de México: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/dd64b64a-49ff4bc7c5618257e9978cc90a1b45d3.pdf>
- Díaz y García Conlledo, Miguel, “Autoría y participación”, *Revista de Estudios de la Justicia*, 10, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2008, pp. 13 y ss.
- , *La autoría en Derecho Penal*, PPU, España, 1991.
- Donna, Edgardo Alberto, *La autoría y la participación criminal*, 2ª. ed., Rubinzal Culzoni editores, Argentina, 2005.
- Gómez Martín, Víctor, *Los delitos especiales*, Edisofer, España, 2006.
- Langer, Winrich, *Delitos especiales. Un estudio dogmático de la parte general del Derecho Penal*, Alemania, Duncker & Humboldt, 1972.
- Roxin, Claus (2015). *Autoría y dominio del hecho*, traducción de la novena edición alemana, España, Marcial Pons, 2016.
- Derecho Penal* (2014). *Parte General. Tomo II*, España, Civitas.
- Vázquez Rangel, Osiris, “Libertad democrática, libertad de expresión y calumnia electoral”, en *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos*



*humanos*, 2<sup>a</sup>. ed., Felipe de la Mata Pizaña, Mara Gómez Pérez y Nicolás Loza Otero (coords.), editado por el TEPJF, México, 2019, pp. 933-952. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Justicia\\_electoral\\_derechos%20humanos\\_2ed.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Justicia_electoral_derechos%20humanos_2ed.pdf)



## **Semblanza**

*Osiris Vázquez Rangel es doctor en Derecho Penal; especialista en Ciencia Política, Derechos Humanos, Valoración Racional de la Prueba con Perspectiva de Género e Interpretación Constitucional. También se desempeña como catedrático en el posgrado de Derecho de la UNAM y el CESCIJUC. Desde 2003 labora en el ámbito jurisdiccional electoral.*

*Actualmente es Coordinador de la Ponencia del Magistrado Armando Ambriz Hernández, Presidente Interino del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.*



# Regulación de los debates y los límites de la libertad de expresión frente a estos

*Adriana Adam Peragallo  
Carlos Antonio Neri Carrillo*

Entre las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), relacionadas con el proceso electoral local 2020-2021, destaca la que será materia del presente trabajo, considerada relevante debido a las implicaciones de la controversia en el tema de los límites a la libertad de expresión de la ciudadanía, durante el periodo de campañas electorales.

Dicha sentencia es la dictada en el procedimiento especial sancionador **TECDMX-PES-118/2021**,<sup>1</sup> originado por la queja interpuesta por un candidato sin partido, quien denunció actos cometidos por una asociación civil, al organizar un debate entre candidaturas a una alcaldía; evento al cual el denunciante no fue invitado, por lo que reclamó la vulneración, en su perjuicio, del principio de equidad en la contienda, así como de las reglas para la organización de debates previstas en

---

1. Dicha sentencia no fue impugnada por lo que se encuentra firme.



la legislación de la materia y en el Reglamento de Elecciones emitido por el Instituto Nacional Electoral.

## ANÁLISIS DEL CASO

En primer lugar, un aspecto relevante del asunto en comento radicó en estimar que el quejoso, además de tratarse de un candidato sin partido, pertenecía a un grupo vulnerable —personas adultas mayores—, calidad que condujo al TECDMX a atender la controversia desde una perspectiva especial, a fin de compensar la situación de desventaja en la que se ubica el denunciante, como parte de las personas pertenecientes a dicho sector de la población.

Perspectiva que conlleva, por un lado, evitar incurrir en prácticas que acentúen la desventaja en que se halla el grupo social en mención, conculcando los principios de igualdad y no discriminación, y por otra parte, la adopción de medidas razonables para propiciar la igualdad sustantiva y estructural de las personas en situación vulnerable frente al resto de la sociedad —conforme al artículo 1° constitucional—.

Precisado lo anterior, en el caso de estudio, se tuvo por acreditado que la asociación civil, a la cual se le atribuye la conducta denunciada, organizó un evento durante la etapa de campañas, al cual únicamente invitó a cuatro personas candidatas a la Alcaldía de Miguel Hidalgo, sin que la parte denunciante haya sido convocada a participar, pese a que también era una de las candidaturas contendientes.

En la sentencia analizada, se tuvo en consideración que, de acuerdo con el formato en el cual se llevó a cabo ese evento, las cuatro candidaturas participantes expusieron sus propuestas sobre diversos temas, tales como: seguridad, espacio público, ambulante, violencia contra las mujeres, tránsito,



corrupción, entre otros. Asimismo, las candidaturas participantes estuvieron en posibilidades de confrontar las propuestas de cada una, dado que se abrió un espacio de preguntas y respuestas entre ellas.

Asimismo, en el fallo sometido a examen, se explicó lo que, según el artículo 409 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, se entiende como “debates”, a saber, aquellos actos públicos que se realizan dentro de una campaña electoral, en los que participan las candidaturas a un mismo cargo de elección popular, con el fin de exponer y confrontar entre sí sus propuestas, planteamientos y plataformas electorales, a fin de difundirlos como parte de un ejercicio democrático.

Partiendo de lo anterior, en la resolución que nos ocupa se llegó a la conclusión de que, dadas las circunstancias en las que tuvo lugar el evento organizado por la asociación civil denunciada —es decir, con la presencia de candidaturas que hicieron manifiestas sus ofertas de campaña, con el propósito de discutir las y contrastarlas frente a las propuestas de las otras aspirantes a ser electas— efectivamente debía ser considerado como un debate, en oposición a la postura que la persona jurídica imputada sostuvo en su defensa; esto es, que el acto denunciado consistió en un evento privado al que fueron invitadas las cuatro candidaturas estimadas “punteras”, pero no la persona denunciante, debido a que es considerada *non grata* en el lugar donde se realizó dicho acto, concretamente, en un club.

Razones en función de las cuales, en la sentencia en cuestión, se determinó que la referida persona moral, organizadora del evento, estaba obligada a cumplir con los requisitos que exige la normativa electoral, para la celebración de ese tipo de ejercicios deliberativos, entre ellos, el de haber invitado a todas las candidaturas contendientes a la Alcaldía respectiva,



a fin de preservar la equidad en la contienda, de manera que todas las candidaturas contaran con igualdad de oportunidades para dar a conocer sus propuestas de campaña —lo que en la especie no aconteció—.

Adicionalmente, en la misma resolución se tomó en cuenta el hecho trascendente relativo a la difusión del evento denunciado, a través de las redes sociales Twitter y Facebook, aspecto que contribuyó a poner en evidencia la auténtica naturaleza del acto en mención, pues además de que en las publicaciones efectuadas en tales redes, alusivas al propio evento, nunca se le calificó como de índole privada o limitado a un grupo selecto de personas —socios de un club, por ejemplo— su difusión y transmisión en vivo a través de esas plataformas denotaron el propósito de hacerlo del conocimiento de la ciudadanía en general, lo cual también se constató a partir de la interacción que las publicaciones referentes al debate alcanzaron en esas redes.

Por consiguiente, el TECDMX evidenció la verdadera naturaleza del evento objeto de queja, pues dadas sus características, válidamente se determinó que se trató de un debate, respecto al cual, la persona jurídica organizadora tuvo la intención de difundirlo entre las personas electoras en general, a través de redes sociales. De manera que, al tratarse el acto denunciado de un debate, dentro del marco de una campaña electoral, y al no haber sido considerada una de las candidaturas contendientes para participar en el mismo, en la sentencia comentada se llegó a la conclusión de que tal situación puso en riesgo la equidad en los comicios.



## RELEVANCIA DEL ASUNTO

Ahora bien, la importancia de la sentencia estudiada en este trabajo radica en las implicaciones que, a partir del criterio sostenido en el fallo, pueden advertirse respecto al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, toda vez que la manera como el TECDMX tuvo por acreditada la vulneración al principio de equidad en la contienda, resulta útil para poner de relieve cómo han de comprenderse y estudiarse los casos donde, bajo la excusa de un genuino y espontáneo ejercicio de libertad de expresión, es decir, al presunto amparo de tal derecho, se cometen actos infractores de la equidad en la contienda electoral.

Así, partiendo del caso analizado puede decirse que, ciertamente, las reglas establecidas para los debates no podrían hacerse extensivas a eventos privados, donde es lícito invitar a una o a varias candidaturas a exponer sus propuestas, sin que pueda reprocharse la falta de invitación de otras alternativas políticas que no comulgan con quienes formulan la invitación; estimar lo contrario, atendería, incluso, contra el derecho fundamental a la libertad de reunión de la ciudadanía para congregarse con un interés o ideología común reconocido por el artículo 9 Constitucional.

Sin embargo, el acercamiento efectuado por el TECDMX a la controversia que le fue planteada, como garante del principio de legalidad durante las campañas electorales, significó examinar los hechos denunciados; en primer lugar, con el objeto de esclarecer si pudieron generarse efectos negativos sobre la equidad en la contienda y, por ende, sobre la libertad de expresión en su dimensión colectiva, ejercida durante las campañas electorales y, en segundo, pero no por ello menos importante, si se estaba en presencia de un supuesto que permitiera expandir al máximo la libre expresión, sin que pudiera sujetarse a los límites válidamente impuestos a ese derecho.



En efecto, lejos de limitarse a suponer que los hechos materia de queja correspondían a un ejercicio ubicado en el ámbito individual de la libertad de expresión —pues comprendieron el intercambio de cuestionamientos entre propuestas de campaña postuladas por distintas candidaturas, en un evento calificado de privado, aun cuando fue difundido en redes sociales— el TECDMX optó por valorar los acontecimientos a la luz de sus posibles consecuencias negativas en la colectividad, es decir, en los efectos que la difusión de dicho ejercicio deliberativo ocasionó en la oferta de información disponible para la ciudadanía a fin de formarse una opinión para emitir su voto.

De tal suerte, sin perder de vista que en el evento motivo de denuncia fueron contrastadas las propuestas de distintas candidaturas, lo cual, en apariencia, resultaba favorable a la libertad de expresión desplegada por parte del electorado en su vertiente pasiva —relativa a la consulta, búsqueda y recepción de información, conforme al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—, en la sentencia del TECDMX puede apreciarse el propósito de constatar los efectos de la realización de un evento con esas características, en la equidad de la contienda y, por tanto, en el impacto generado hacia las personas electoras.

Lo anterior, porque en el fallo analizado, inicialmente, los hechos son identificados no como un simple “encuentro” entre candidaturas, auspiciado por una asociación civil en un evento privado, sino como un auténtico debate público que, para su realización, debió someterse a las reglas establecidas por la normativa electoral y, consecuentemente, no debió excluirse a ninguna candidatura contendiente de su participación en el evento.

De igual modo, luego de tener por configurada la realización de un debate, el TECDMX enfatizó la difusión del evento



a través de redes sociales, con la finalidad de hacer patente cómo, en el caso de debates organizados con la exclusión de alguna candidatura, resulta viable y razonable un reproche al ejercicio de la libertad de expresión, pues la omisión de tomar en cuenta a una de las alternativas contendientes, redundaría en un efecto pernicioso hacia la dimensión social o colectiva de dicha libertad.

Lo expuesto, pues propagar un debate donde no participen todas las candidaturas contendientes, es tanto como difundir información parcial, incompleta o en demérito de un contendiente que no tuvo oportunidad de plantear sus propuestas, propiciando una vulneración hacia el derecho de las personas a ser informadas.

## CONCLUSIÓN

Dado que la Corte Interamericana de Derechos Humanos —al resolver los casos Ivcher Bronstein y Olmedo Bustos y otros— ha establecido que el derecho a la libertad de expresión comprende no solo la acción de difundir ideas, sino también la de ser informado, es decir, acceder efectivamente a las ideas difundidas, el criterio seguido por el TECDMX, al dictar la sentencia comentada, destaca por la amplitud que proporciona a la protección de la vertiente pasiva de la libertad de expresión del electorado —traducida en la equidad en la contienda comercial—.

Ello, pues al tutelarse la igualdad de oportunidades para que las opciones políticas contendientes en una elección den a conocer y confronten sus propuestas y proyectos de campaña, al mismo tiempo se potencia al máximo la libertad de las personas electoras de recibir y conocer, de manera completa y sin sesgos, información para dar sentido a su voto.



## REFERENCIAS

### Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Constitución Política de la Ciudad de México.  
Convención Americana sobre Derechos Humanos.  
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

### Criterios jurisprudenciales

#### Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis Aislada 1a. XLVI/2014 (10a.), de rubro: “*CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*”.

Jurisprudencia “*DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIA ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES*”.

#### Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación jurisprudencia

Jurisprudencia 17/2016, de rubro: “*INTERNET. DEBEN TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO*”.



Jurisprudencias 19/2016, de rubro: “*LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS*”.

## **Sentencias**

### **Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Caso Ivcher Bronstein (Sentencia de 6 de febrero de 2001).  
Caso Olmedo Bustos y otros (Sentencia de 5 de febrero de 2001).

### **Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

SRE-PSD-406/2015.  
SRE-PSD-6/2016.



## **Semblanzas**

*Adriana Adam Peragallo es egresada del Instituto Tecnológico Autónomo de México y en proceso de titulación de la Maestría en Derecho Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

*Cuenta con trece años de experiencia laboral en materia electoral, de los cuales los primeros cinco estuvo en la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, ocupando los cargos de Proyectista y Jefa de Departamento. Posteriormente fue Subdirectora de Procedimientos Administrativos Sancionadores en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral también en el INE, en la que fue encargada del área de remoción de consejeros electorales de los organismos públicos locales de 2015 a 2017. Actualmente se desempeña como Secretaria de Estudio y Cuenta en la Ponencia de la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.*

*Carlos Antonio Neri Carrillo es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en Justicia Electoral y maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Ha sido Secretario Auxiliar, de Tesis y de Estudio y Cuenta en la Sala Superior y las Salas Regionales Xalapa y Ciudad de México del TEPJF; además de desempeñar diversos cargos en la Secretaría Ejecutiva y la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto*



*Nacional Electoral. Actualmente ocupa el cargo de Secretario de Estudio y Cuenta y Coordinador de Ponencia en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.*



