

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### UN DIAGNÓSTICO DE LA JUSTICIA ELECTORAL: SIMPLIFICACIÓN Y REINVENCIÓN

Arturo ESPINOSA SILIS\*

SUMARIO: I. *Introducción. Elementos esenciales de la justicia electoral.* II. *La justicia electoral y su simplificación.* III. *Simplificación de la justicia electoral.* IV. *El PES y su obligada reinvencción.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

#### I. INTRODUCCIÓN. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Las elecciones son una forma pacífica de transmitir el poder entre gobernantes y representantes, y garantizar que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos políticos mediante un proceso electivo con reglas claras y preestablecidas. Desde luego, aunque una de sus características es que sean pacíficas, ello no implica que estén exentas de conflictos y controversias, los cuales deben ser resueltos por una autoridad que sea autónoma e independiente de los actores políticos y de los órganos de gobierno y representación.

En este sentido, es importante delimitar los alcances y ámbitos de la justicia electoral, la cual se entiende como el conjunto de mecanismos de resolución de controversias o conflictos dentro de los procesos electorales que se prevén en la legislación. Por medio de estos mecanismos se determina la validez de las elecciones y la legalidad de los actos de autoridad; se protegen los derechos político-electorales y se salvaguardan los principios de elecciones periódicas, libres y auténticas, garantizando que el voto sea libre, secreto, directo y universal. A partir de esta aproximación, es posible sostener que la justicia electoral abarca:

---

\* Es abogado y consultor jurídico; licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana y maestro por la Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9080-283X>.

- Registro de partidos políticos y de candidatos.
- Financiamiento de campañas.
- Acceso a medios de comunicación.
- Voto secreto y escrutinio público.
- Recuento de votos y transparencia del proceso de votación.
- Resolución de disputas y reclamaciones.
- Protección contra la corrupción y el fraude electoral.
- Validez de las elecciones.

Cabe señalar que los principios de constitucionalidad y legalidad son el fundamento de la justicia electoral, por lo que los parámetros de actuación de los jueces electorales son las normas establecidas en el marco constitucional y legal que rige los procesos electorales. Por lo tanto, la resolución de las impugnaciones que se presenten en materia electoral, desde los requisitos procesales hasta la fundamentación y motivación, debe apegarse a las exigencias técnico-jurídicas para su estudio.

De acuerdo con los estándares internacionales, la justicia electoral es fundamental para:

- Proteger la democracia y la voluntad popular.
- Garantizar la igualdad de oportunidades para todos los candidatos.
- Prevenir la manipulación o el fraude electoral.
- Fomentar la confianza ciudadana en el proceso electoral.

A partir de estos elementos, considerados como parte de la justicia electoral, a continuación, esbozo algunas de las principales problemáticas del sistema de medios de impugnación, del procedimiento especial sancionador y de la impartición de la justicia electoral. Asimismo, planteo algunas posibles soluciones, muchas de las cuales pasan por reformas legales, y concluyo con los puntos que, a mi juicio, deben considerarse en un proceso reformador de la justicia electoral.

## II. LA JUSTICIA ELECTORAL Y SU SIMPLIFICACIÓN

### 1. *La confección de la justicia electoral*

Propiamente, la justicia electoral en México nació en 1986, cuando se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) y se estableció una primera y simplificada versión del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Un año más tarde, en 1987, en el Código Federal Electoral (CFE) se regularon los recursos de revocación, revisión y apelación, los cuales se interponían, en la etapa de preparación de la elección, en contra de actos de las autoridades electorales. Para la etapa de resultados se previó el recurso de queja, por medio del cual se podían controvertir los resultados de los cómputos distritales, así como la validez de la elección. Cabe señalar que las resoluciones del TRICOEL podían ser modificadas por los colegios electorales, que calificaban las elecciones legislativas y presidenciales en sede legislativa.

En 1990, a partir de una reforma constitucional, se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), dotándolo de autonomía. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se establecieron los recursos de apelación y de inconformidad como medios de impugnación: el primero, contra los actos del recién creado Instituto Federal Electoral (IFE); y el segundo, para impugnar los resultados electorales.

Fue en 1993 cuando se modificó la facultad de calificar las elecciones, la cual dejó de ser del órgano legislativo y se convirtió en un acto jurídico realizado por la autoridad administrativa electoral, que podía ser impugnado ante la justicia electoral. Ésta tenía la competencia para decretar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, así como de la votación recibida en casilla, incluyendo la elección de la Presidencia de la República, cuya calificación seguía correspondiendo a la Cámara de Diputados.

En 1996 se transformó al TRIFE en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como máxima autoridad en materia electoral del país y con autonomía en el ejercicio de sus funciones. Ello implicó también la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con lo que los medios de impugnación dejaron de regularse en el COFIPE para contar con una legislación procesal propia. El catálogo de medios de impugnación se amplió: se conservó el juicio de inconformidad para cuestionar los resultados electorales y se adicionó un capítulo especial relativo a las nulidades en materia electoral. Finalmente, con la reforma constitucional de 2007, se le otorgó al TEPJF la facultad de ejercer control constitucional concreto.

## *2. Diagnóstico de la justicia electoral*

México es uno de los pocos países que cuenta con una ley procesal exclusiva para la materia electoral. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral data de 1996 y en ella se contemplan siete medios de impugnación, así como los supuestos de procedencia para cada uno, las causales de desechamiento y sobreseimiento, un catálogo de

pruebas que pueden ofrecerse y los sujetos legitimados para presentar o promover cada medio de impugnación; asimismo, señala de manera expresa las causales de nulidad por casilla y por elección que pueden aplicarse.

Esta legislación, en sus casi treinta años de existencia, ha tenido modificaciones mínimas. Únicamente ha sido reformada en seis ocasiones y en ninguna de ellas de manera sustancial; en realidad, las modificaciones han sido muy puntuales.

La justicia electoral ha traído importantes avances en nuestro país; ha sido un garante efectivo de los derechos políticos y electorales. Por ejemplo: la paridad de género es una realidad gracias a los criterios interpretativos del TEPJF; de igual manera ocurre con las acciones afirmativas que han privilegiado la inclusión de grupos minoritarios, y el combate a la violencia política contra las mujeres en razón de género encuentra sustento en los precedentes de la justicia electoral.

En la otra cara de la moneda, también es posible advertir algunos excesos interpretativos en la justicia electoral, como la creación de conductas ilícitas atípicas, de medios de impugnación jurisprudenciales o la inaplicación implícita de la Constitución. Pero el principal exceso ha sido, en muchas ocasiones, la falta de certeza y los cambios de criterios en asuntos de suma relevancia.

A continuación, enlisto lo que, a mi juicio, son los cinco principales problemas que enfrenta la justicia electoral, los cuales —adelanto— devienen del exceso interpretativo en el que, en reiteradas ocasiones, han incurrido las y los juzgadores en la materia.

- 1) A través de la jurisprudencia se ha ampliado el catálogo de medios de impugnación —se crearon el juicio electoral y el asunto general—. Esto ha provocado una mayor dificultad para acceder a la justicia electoral, pues definir la vía para controvertir un acto y la competencia se ha vuelto complejo, lo que ha provocado, en muchos casos, dilaciones innecesarias al enviar los medios de impugnación a las instancias competentes o al reencauzarlos a las vías adecuadas.

Además, ello ha abonado a la hiperjudicialización, pues, a partir de la ampliación del catálogo de medios de impugnación, se conocen actos que no son propios de la justicia electoral, como actos internos de los órganos legislativos o de la municipalidad, los cuales se busca combatir por la vía electoral y que, ante la falta de certeza en cuanto a los criterios para su procedencia, terminan conociéndose en el fondo de algunos casos y desechando otros.

- 2) Los criterios emitidos por el Tribunal Electoral han ampliado los supuestos de procedencia de algunos medios de impugnación, como el

recurso de reconsideración y el recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador (PES).

En el primer caso, la ley procesal de la materia es clara al señalar que el recurso de reconsideración es excepcional, pues en él se establecen supuestos de procedencia acotados. Sin embargo, por medio de la jurisprudencia se han establecido nuevos supuestos de procedencia, varios de ellos demasiado abiertos, que propician discrecionalidad en la resolución de estos recursos.

Una situación similar ocurre con el recurso de revisión del PES, el cual se encuentra regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y procede en tres supuestos específicos: (i) en contra de las resoluciones de la Sala Regional Especializada; (ii) en contra de las determinaciones respecto de las medidas cautelares, y (iii) en contra de las resoluciones de desechamiento. No obstante, a partir de los precedentes del Tribunal Electoral se han ampliado los supuestos de procedencia, de manera que, en ocasiones, se han impugnado requerimientos de la autoridad electoral o emplazamientos.

La ampliación de los supuestos de procedencia de los medios de impugnación ha causado falta de certeza jurídica, pues la determinación sobre si procede o no una impugnación queda al arbitrio de la autoridad electoral, bajo criterios tan subjetivos como la importancia y trascendencia del asunto o la novedad del posible criterio a generar. Esto también ha provocado una innecesaria y excesiva judicialización de los procesos electorales.

- 3) Ha sido a partir de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral como se han previsto nuevas conductas ilícitas, las cuales se conocen y sancionan mediante el PES, como la vulneración al interés superior del menor o la sobreexposición mediática.

A lo anterior se suma que los criterios de la justicia electoral han desnaturalizado el PES, pues para su trámite y sustanciación debe cumplirse un número importante de formalidades que provocan una dilación excesiva para su resolución. Sobre ambos aspectos abundaré en el siguiente apartado.

- 4) La interpretación del principio de definitividad de la cadena impugnativa y del principio de autodeterminación de los partidos políticos ha generado que los tiempos para resolver en definitiva alguna impugnación sean demasiado amplios, a pesar de que una de las características de la justicia electoral es, precisamente, la brevedad y expeditéz; por

algo los plazos para impugnar son excesivamente cortos y en tiempos electorales todos los días y horas son hábiles.

Los criterios a partir de los cuales se privilegia el agotamiento de las instancias partidistas o de la justicia local, en la gran mayoría de los casos, operan en demérito de la justicia pronta y expedita y del acceso a ésta, pues lo que termina ocurriendo es que las impugnaciones se estancan por meses en los órganos de justicia de los partidos políticos o en los tribunales locales.

- 5) Finalmente, la certeza y la seguridad jurídicas. Una de las mayores complejidades de la justicia electoral es entender que tiene una fuerte carga política, pues, en la mayoría de los casos, los justiciables son actores o partidos políticos; muchos asuntos reciben una atención mediática importante y ocasionan efectos políticos relevantes. Este contexto, sumado a la falta de contención en la interpretación de las magistraturas electorales, provoca que, con frecuencia, los asuntos que presentan conflictos similares se resuelvan bajo lógicas o criterios distintos, lo cual, sin duda, genera una falta de certeza sobre los parámetros para emitir el fallo e impacta en la seguridad jurídica de la materia.

Un ejemplo de ello son las nulidades electorales: el simple criterio de determinancia, la valoración de las pruebas y el contexto provocan que, en algunos casos, ante irregularidades mínimas, se anule una elección y, en otros, en los que se presentan situaciones más escandalosas que impactan en la integridad de los comicios, se opte por salvaguardar la voluntad ciudadana y apelar al principio de validez de los actos públicamente celebrados.

Estos cinco planteamientos —que a mi juicio resultan problemáticos— han ocasionado que la justicia electoral se vuelva abigarrada, incierta y de difícil acceso, perdiendo credibilidad, pues la complejidad para definir la vía de acceso, la competencia del órgano y el criterio bajo el cual se resolverán los asuntos la ha vuelto impredecible y poco confiable. Los precedentes que algún día fueron ejemplo de argumentación, establecieron criterios vanguardistas y dieron pie a cambios legislativos importante hoy se han convertido en objeto de críticas y descalificaciones sustentadas y justificadas, por ser contradictorios, pobres en cuanto a la argumentación y cambiantes.

### III. SIMPLIFICACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

A partir de los cinco puntos que señalé en el apartado anterior, considero que la justicia electoral debe simplificarse, a efecto de poner el acceso a la justicia, así

como la certeza y la seguridad jurídicas, en el centro de cualquier modificación legal o constitucional que impacte en esta materia. Se debe buscar una simplificación que la dote de mayor eficiencia y efectividad, para lo cual planteo cuatro puntos concretos a considerar ante una reforma legal o constitucional.

1. *Que la justicia intrapartidista se convierta en una instancia de mediación de los conflictos internos de los partidos políticos y que sea optativa para las y los justiciables*

Los partidos políticos —tal como su nombre lo indica— tienen una naturaleza política. Si bien deben apegarse al marco jurídico que los rige y a sus propias normas internas, la toma de decisiones atiende a criterios políticos, en los que los acuerdos, la negociación y el diálogo son la regla.

Los órganos encargados de impartir justicia no se han profesionalizado y obedecen a los intereses de la dirigencia en turno que los nombró. Aunque el criterio predominante del Tribunal Electoral es agotar siempre la instancia intrapartidista, pocas veces existe verdadera justicia en ella; difícilmente habrá fallos contrarios a los intereses de la dirigencia.

Esto ha ocasionado que la justicia en el interior de los partidos políticos se haya convertido en un obstáculo para el acceso a la justicia, pues ocurren innumerables malas prácticas, como el ocultamiento de los documentos esenciales para impugnar y la dilación excesiva para emitir las resoluciones. En los últimos procesos electorales, la práctica común ha sido evitar la emisión de convocatorias a los procesos internos y abstenerse de difundir los acuerdos o actas de las asambleas, de modo que las personas interesadas se vean imposibilitadas para poder impugnar, pues no existen actos concretos de aplicación o actos a partir de los cuales sea posible impugnar.

La justicia partidista necesita profesionalizarse, es decir, que los órganos de justicia de los partidos políticos gocen de autonomía e independencia y se conviertan en instancias de mediación a las que militantes y ciudadanos puedan acudir para resolver los conflictos o controversias que se generen, o bien puedan optar por acudir directo a los órganos de justicia locales o federales.

Este argumento también ha sido señalado por la magistrada Janine Otálora,<sup>1</sup> quien planteó que debe crearse la figura de mediador electoral ante la alta judicialización de los conflictos internos de los partidos políticos.

---

<sup>1</sup> Otálora, Janine, “Protección de los principios democráticos en elecciones: una perspectiva global comparada ¿judicialización u otros mecanismos de resolución de disputas?”, conferencia dictada en el marco de la Segunda Asamblea Plenaria de la Red Mundial de Justicia Electoral, Cancún, 3 de diciembre de 2018.

## 2. *En aras de la expeditéz y brevedad se debe acotar la cadena impugnativa a dos instancias*

El agotamiento de la cadena impugnativa se ha convertido en otro obstáculo para el acceso a la justicia en materia electoral. En algunas ocasiones deben agotarse hasta cuatro instancias: la justicia intrapartidista, la justicia local, las salas regionales y, si se considera procedente, el recurso de reconsideración, el cual la Sala Superior conoce en última instancia. Todo ello vuelve impráctica la impartición de justicia, sobre todo cuando todos los días y horas son hábiles y no existe suspensión del acto reclamado.

La justicia electoral no debe tener más de dos instancias en ningún caso, de manera que las y los justiciables sólo deban agotar una instancia local y una segunda de revisión, ya sea federal, o, en su caso, la instancia federal por medio de las salas regionales y, por excepción, la Sala Superior en revisión.

Es necesario que las salas regionales recobren la definitividad que por ley caracteriza a sus resoluciones, a fin de que el acceso a la justicia sea realmente expedito. Para ello, además de realizar ajustes a los requisitos de procedencia previstos en la legislación procesal electoral, se requiere que exista una autocontención en la facultad interpretativa de las magistraturas electorales.

## 3. *Menos medios de impugnación, pero más eficaces*

Para garantizar de mejor manera el acceso a la justicia y su impartición de manera eficaz, es necesaria su simplificación: menos medios de impugnación y más simple su agotamiento.

Para lograrlo, es necesario revisar y revalorar el catálogo de medios de impugnación y las competencias de los órganos encargados de impartir justicia en asuntos electorales. El catálogo debería ser más acotado, con menos medios de impugnación, pero más eficaces, que permitan revisar la regularidad legal y constitucional de los actos de las autoridades electoral; que garanticen el ejercicio de los derechos político-electorales; y que hagan posible valorar la validez o nulidad de las elecciones. No se requiere contar con un catálogo más amplio.

Las competencias deben ser claras y también los actos que pueden ser objeto de impugnación. Es necesario definir los límites entre el derecho electoral y el derecho parlamentario, especialmente respecto de la vida interna de los órganos legislativos. De igual manera, es pertinente fijar límites en lo administrativo, en cuanto a los alcances del ejercicio de los cargos de elección popular y de las conductas de todas las personas servidoras públicas.

También deben establecerse de manera puntual los supuestos de procedencia de los medios de impugnación, de forma que se garantice efectivamente el acceso a la justicia, pero que no se frivolicé. La procedencia de los medios de impugnación debe ser de estricto derecho: no todo es electoral ni todo debe ser judicializable.

Es importante garantizar que, para la procedencia de los medios de impugnación, existan elementos mínimos que aseguren que hubo alguna irregularidad o violación a un derecho, a fin de evitar la hiperjudicialización. Incluso, no descarto valorar la posibilidad de exigir fianza para acceder a la justicia electoral y, en caso de que se considere que la impugnación carece de méritos o es frívola, entonces se debe hacerla valer, tal como ocurre en otros países, por ejemplo, Perú.

Todos los medios de impugnación deben contar con plazos definidos para su sustanciación y resolución. La materia electoral tiene naturaleza sumaria: los plazos son breves, no existe suspensión del acto y algunas etapas del proceso electoral son irreparables. Esto implica que la expeditéz en la resolución de las impugnaciones deba ser un elemento esencial.

Desde luego, el principal elemento para simplificar la justicia electoral es que las magistraturas electorales se contengan en sus criterios y que su facultad de interpretación de la legislación electoral permita armonizar el sistema, y no abigarrarlo, como ha ocurrido hasta ahora. Esto debe ir de la mano con el establecimiento de líneas jurisprudenciales que auténticamente doten de certeza jurídica a los justiciables y que exista congruencia en los criterios que aplican en controversias que guardan similitudes.

#### 4. *Una justicia electoral virtual*

Una de las características de la justicia electoral es la falta de accesibilidad. El TEPJF tiene siete salas en total (cinco regionales, una especializada y la Superior); éstas se encuentran únicamente en cinco ciudades del territorio nacional. Además, los tribunales locales sólo tienen presencia en las capitales de los estados.

Considerando las características del sistema de medios de impugnación —el cual señala que las impugnaciones se presentan ante las autoridades responsables, que el plazo general es de cuatro días, que no existe suspensión del acto reclamado y que en tiempos electorales todos los días son hábiles—, sin duda, uno de los retos de la justicia electoral es la accesibilidad, en cuanto a poder acudir a ella de manera fácil y rápida.

En virtud de lo anterior, la justicia electoral cuenta con las condiciones idóneas para que, mediante la implementación de tecnología, puedan ga-

rantizarse condiciones de mayor accesibilidad —digital y virtual—, como ya ocurre en diversos países en materia de impartición de justicia.

La justicia digital en materia electoral incluso ha sido impulsada por los propios magistrados de la Sala Superior, como el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quien, durante su presidencia, propuso el juicio en línea y, en diferentes momentos, ha señalado que la justicia electoral debe ser digital, eficaz, rápida y cercana.<sup>2</sup>

#### IV. EL PES Y SU OBLIGADA REINVENCIÓN

##### 1. *El nacimiento del PES y sus modificaciones*

No podemos hablar del PES si no entendemos su creación y origen. Para ello, hay que situarnos en el contexto de las elecciones de 2006, las cuales fueron sumamente competidas, pero también polarizadas, con ataques y descalificaciones que imperaron en las campañas.

La legislación electoral de ese entonces no contaba con un mecanismo eficaz para denunciar las conductas ilícitas que se suscitaban durante la elección ni para que la autoridad electoral pudiera intervenir oportunamente, a fin de evitar una situación de irreparabilidad de cara a la elección, que trascendiera a los resultados. El procedimiento sancionador previsto en aquella legislación era limitado en sus alcances; su tramitación implicaba una serie de etapas y formalismos que lo hacían poco útil como mecanismo para restablecer las condiciones de la contienda, y el tiempo para resolver sobre una conducta o hecho podía extenderse por semanas o meses.

En el marco de la elección de 2006, la intensidad de las campañas rebasó la limitada y mermada capacidad del procedimiento sancionador previsto en la legislación. El fuego cruzado entre candidaturas, que se dio en radio y televisión, superó por mucho la capacidad de reacción del árbitro electoral, especialmente porque no contaba con las herramientas para hacerlo, ya que la rapidez de los mensajes y la amplia cobertura de los medios de comunicación excedieron cualquier facultad o atribución del entonces IFE.

Fue a partir de la denuncia presentada por la coalición Por el Bien de Todos, conformada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia, en contra de la difusión de un *spot* en televisión, radio e internet, en el que el candidato de la Alianza por México (Partido

---

<sup>2</sup> Véase Fuentes Barrera, Felipe Alfredo, “Justicia electoral: digital, eficaz, rápida y cercana”, *El Universal*, 8 de mayo de 2024, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/felipe-alfredo-fuentes-barrera/justicia-electoral-digital-eficaz-rapida-y-cercana/>.

Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México) acusaba al candidato Andrés Manuel López Obrador de negarse a debatir, lo cual fue considerado como una opinión negativa emitida en su contra. Dicha coalición solicitó el retiro de la publicidad, ya que, en concepto de los denunciantes, se buscaba denostar, desacreditar y descalificar a su candidato. La respuesta del Consejo General del IFE consistió en negar la solicitud, al considerar que carecía de facultades para ordenar el retiro del anuncio, pues para ello se requería llevar a cabo un procedimiento sancionador en el que se determinara la ilegalidad del *spot* y, en consecuencia, se ordenara su retiro.

Desde luego, la negativa fue impugnada ante la Sala Superior del TE-PJF, mediante el famoso recurso de apelación 17/2006.<sup>3</sup> En éste se alegaba que la autoridad electoral debía velar por que las condiciones de competencia fueran equitativas y, en consecuencia, realizar las acciones necesarias para retirar el *spot* denunciado.

La sentencia de la Sala Superior consideró que, con el fin de garantizar los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, era preciso asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y garantizar la celebración de elecciones periódicas y pacíficas; por lo cual, el IFE debía implementar un procedimiento que privilegiara la prevención o corrección, con el objeto de depurar posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico-electoral violado, garantizando el normal desarrollo del proceso electoral. Esto debía hacerse mediante un procedimiento distinto, aunque análogo, al procedimiento sancionador previsto en el CO-PIPE. Las características de este nuevo mecanismo consistían en ser expedito y respetar las formalidades esenciales del procedimiento.

En la sentencia del RAP-17/2006,<sup>4</sup> la Sala Superior fundamentó su decisión en las atribuciones del IFE para vigilar las actividades de los partidos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, y en el principio depurador del proceso electoral. La propia determinación señalaba que este procedimiento expedito debía constar de cuatro etapas:

1. Denuncia e investigación. De oficio o a petición de parte, siempre que se aporten elementos de prueba.
2. Admisión o desechamiento. Recibida la denuncia, a la brevedad se deben pronunciar sobre la admisión de la denuncia y, en su caso, acordar el día y la hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos.

---

<sup>3</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-17/2006, 15 de marzo de 2006.

<sup>4</sup> *Idem*.

Incluso estableció tiempos breves, por ejemplo: la audiencia señalada debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión y se debe notificar al denunciado, dentro de las veinticuatro horas siguientes, el inicio del procedimiento.

3. Audiencia de admisión y desahogo de pruebas.
4. Emisión de la resolución a más tardar veinticuatro horas después de que finalice la audiencia de pruebas y alegatos.

El procedimiento de naturaleza jurisprudencial fue implementado sobre la marcha durante las elecciones de 2006, para lo cual la autoridad administrativa electoral no estaba preparada, pues se trataba de conocer y desahogar un juicio sumario bajo una lógica eminentemente jurisdiccional en un plazo menor a seis o siete días, y todo ello bajo un aparato administrativo como era el del IFE.

Finalmente, en la reforma electoral de 2007 y 2008 se reconoció legislativamente la pertinencia de contar con un procedimiento sumario de esta naturaleza para conocer de manera inmediata cualquier conducta ilegal que se presentara durante las elecciones, de modo que la autoridad electoral pudiera intervenir oportunamente a fin de evitar que las conductas denunciadas, que resultaran, ilegales trascendieran en la elección y tuvieran un impacto en los resultados.

De esta forma, el COFIPE definió dos tipos de procedimiento sancionador: uno de carácter especial y otro ordinario; cada uno para prevenir y sancionar distintas irregularidades. Fue en este momento cuando se le denominó oficialmente Procedimiento Especial Sancionador (PES).

El PES de 2007, ya legalizado, se dividía en dos etapas: tramitación y resolución. La primera era responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva, que recibía la denuncia y determinaba su admisión o desechamiento; posteriormente, se llevaba a cabo la investigación, así como la audiencia de admisión de pruebas. La segunda etapa era la de resolución, en la que el Consejo General del IFE conocía el caso a fin de emitir la resolución de fondo que correspondiera. En el procedimiento podían solicitarse medidas cautelares, las cuales eran del conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del IFE.

Tal como fue concebido el PES en el RAP-17 y en la reforma de 2007, causó numerosos problemas a la autoridad electoral, pues además de la confrontación natural que ésta tiene con los partidos políticos, derivada de la aplicación de las reglas —muchas de ellas incómodas para las y los actores políticos—, el PES añadió un nuevo frente de batalla: determinar la licitud o ilicitud de las conductas y sancionar a actores políticos. El esquema bajo

el cual el Consejo General del IFE resolvía los PES sin duda generaba fuertes enfrentamientos entre la autoridad electoral y los partidos políticos. Por ello, para la reforma electoral de 2014, tras un amplio análisis y reflexión, se buscó un replanteamiento del PES.

En la nueva regulación se conservaron las dos etapas: sustanciación y resolución, pero ahora serían desahogadas por diferentes autoridades. La primera etapa quedó a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE); la segunda, de la Sala Regional Especializada del TEPJF. En la estructura del INE se creó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, encargada de tramitar, investigar y sustanciar los PES. También se creó la Sala Regional Especializada, que, a partir de esta modificación, sería la responsable de emitir las resoluciones del PES.

La Comisión de Quejas y Denuncias continuó con su función de resolver sobre la procedencia o no de las medidas cautelares. En el papel y en los hechos, este nuevo esquema ha sido complejo, pues, por un lado, es posible que respecto de una misma situación haya hasta tres criterios distintos, ya que pueden pronunciarse la Comisión de Quejas y Denuncias, la Sala Especializada y la Sala Superior. Esto, en su momento, buscaba liberar a la autoridad administrativa de las funciones de juez, a fin de evitar mayores confrontaciones con los partidos políticos y permitirle concentrar sus recursos en organizar las elecciones. En la práctica, el esquema ha resultado más burocrático y desgastante, principalmente para el INE, aunque también para el Tribunal Electoral, pues una de las constantes de los procesos electorales es la presentación multitudinaria de PES, en muchos de los cuales se solicitan medidas cautelares.

## *2. La realidad del PES*

La concepción que tuvo la Sala Superior en el recurso de apelación 17 de 2006 se encuentra alejada de lo que es el PES hoy en día. Esto se debe principalmente a dos causas: la frivolidad del PES y los criterios excesivos de la justicia electoral.

Empezaré con la frivolidad del PES. Los partidos políticos, las personas candidatas y, en general, los actores políticos han visto en este procedimiento una herramienta de golpeteo político para complementar sus estrategias de comunicación. A veces, el PES se usa para lo que es: un mecanismo jurídico para conocer de conductas ilícitas que pueden trastocar la equidad y la legalidad del proceso electoral. Sin embargo, la mayoría de las ocasiones es parte de la narrativa de ataque contra opositores políticos, gobierno, partidarios, legisladores, periodistas e incluso ciudadanas y ciudadanos.

De esta forma, es común ver cómo en conferencias de prensa se anuncia la presentación de una denuncia por la posible comisión de una conducta ilícita. De hecho, el PES ha llegado a usarse respecto de programas de opinión, escritos en medios impresos o incluso para denunciar fragmentos del debate parlamentario que sucede en el Congreso de la Unión.

Se ha vuelto parte de la estrategia presentar este procedimiento a diestra y siniestra, de manera que unos sirvan como estrategia mediática y otros tengan como finalidad inundar a los contrincantes con trabajo jurídico. Esto puede fundamentarse en los miles de procedimientos que se han presentado durante los últimos procesos electorales tan sólo a nivel federal. La experiencia indica que, una vez pasada la elección, la mayoría de los asuntos dejan de ser atendidos por los denunciantes; incluso, muchos procedimientos no tienen ninguna finalidad, pues las sanciones son mínimas o inexistentes y la falta es intrascendente.

En consecuencia, sólo generan importantes cargas de trabajo para las autoridades electorales, lo que retrasa la resolución de estos procedimientos. Veamos este argumento a partir de los datos. De acuerdo con la estadística pública, en los últimos procesos electorales la cantidad de quejas y PES ha sido la siguiente (tabla 1):

TABLA 1. QUEJAS PRESENTADAS Y PES RESUELTOS

<i>Proceso electoral federal</i>	<i>Quejas presentadas</i>	<i>PES resueltos</i>
2014-2015 <sup>5</sup>	1,535	1,358
2017-2018 <sup>6</sup>	1,262	908
2020-2021 <sup>7</sup>	857	719

FUENTE: elaboración propia a partir de informes de labores de la Sala Regional Especializada.

En el caso del proceso electoral federal 2023-2024, no se cuenta con cifras definitivas, pues al momento de redactar este texto aún se resuelven procedimientos especiales vinculados con la elección. Sin embargo, de la revisión de los sistemas de control de asuntos tanto de la Unidad Técnica de

<sup>5</sup> Sala Regional Especializada, Informe de labores 2014-2015, México, TEPJF, 2016, disponible en: [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/Informe\\_SR\\_Especializada\\_2014\\_2015.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/Informe_SR_Especializada_2014_2015.pdf).

<sup>6</sup> Sala Regional Especializada, Informe de labores 2017-2018, México, TEPJF, 2019, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/364e39410ab8ed2.pdf>.

<sup>7</sup> Sala Regional Especializada, Informe de labores 2020-2021, México, TEPJF, 2022, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/1c43507e136f113.pdf>.

lo Contencioso Electoral del INE como de la Sala Regional Especializada del TEPJF, advierto lo siguiente:

1. En la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se abrieron 1,370 expedientes desde el inicio del proceso electoral y hasta el 30 de mayo de 2024.
2. La Sala Regional Especializada del TEPJF, al 30 de mayo de 2024, ha resuelto 342 PES.
3. La Sala Superior del TEPJF ha recibido 1,288 demandas de recurso de revisión del PES.

Por otro lado, el PES se ha vuelto inviable en virtud de los criterios que ha ido sosteniendo el Tribunal Electoral y que el INE debe observar en su trámite y sustanciación. A continuación, señalo algunos:

*En la investigación:* el Tribunal Electoral ha señalado que, previo a emplazar a las partes, deben efectuarse diligencias de investigación con el fin de contar con elementos suficientes para determinar si la conducta que se denuncia constituye una falta a la normativa electoral o no.<sup>8</sup> Incluso en caso de que la denuncia se presente sin aportar los indicios necesarios para decidir su admisión o desechamiento, la autoridad puede tomar las medidas pertinentes para llevar a cabo una investigación preliminar y allegarse de elementos suficientes para pronunciarse al respecto. En tal caso, el plazo para admitir la queja se computa a partir de que se cuente con los elementos necesarios para iniciar el procedimiento.<sup>9</sup>

*Sobre el emplazamiento:* también ha señalado que es necesario emplazar a todo sujeto que presuntamente haya participado en los hechos denunciados, y no únicamente a aquellos que se señalan de manera expresa en la denuncia.<sup>10</sup> Este controversial criterio generó caos en la autoridad administrativa electoral cuando se tuvo que emplazar a más de trescientos sujetos en todo el país, situación para la cual no se contaba con los recursos ni la capacidad suficientes. Ello obligó incluso a distraer recursos de las juntas locales y distritales para que, en auxilio de las oficinas centrales, se llevaran a cabo los emplazamientos.

---

<sup>8</sup> Véase Jurisprudencia 20/2008, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, 2009, pp. 25 y 26.

<sup>9</sup> Véase Tesis XVI/2015 de rubro “Procedimiento Ordinario Sancionador. Plazo excepcional para admitir la queja ante la falta de indicios necesarios para proveer al respecto”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 61 y 62.

<sup>10</sup> Véase Jurisprudencia 17/2011, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 9, 2011, pp. 34 y 35.

Asimismo, se ha señalado que en caso de que se denuncie a servidores públicos, éstos también deben de ser emplazados, independientemente de si están facultados o no para comparecer personalmente.<sup>11</sup>

El plazo para realizar la audiencia de pruebas y alegatos debe computarse hasta que estén emplazadas todas las partes involucradas.<sup>12</sup> En cuanto a los alegatos, se ha señalado que no son una mera formalidad, sino que deben tomarse en consideración por parte de la autoridad resolutora.<sup>13</sup>

Finalmente, la imposición de sanciones también ha sido regulada mediante jurisprudencia, siendo ésta una de las causas más comunes de impugnación y dilación en la resolución definitiva del PES. La Sala Superior ha señalado que deben valorarse las condiciones y circunstancias en que se dieron las infracciones, así como la capacidad económica del sujeto infractor, a efecto de determinar una sanción adecuada.<sup>14</sup> Además, esto es objeto de continuos requerimientos, pues es necesario justificar la capacidad económica.

Otro galimatías respecto a la resolución de los procedimientos sancionadores, que muchas veces es objeto de dilaciones injustificadas, es la definición de la competencia, pues tanto la autoridad nacional como las locales tienen facultades para conocer de los PES. El TEPJF ha señalado que se debe atender tanto la vinculación de la irregularidad denunciada con un proceso electoral como el ámbito territorial en el que ésta ocurrió.<sup>15</sup> Esto implica considerar lo siguiente: si la irregularidad se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; si impacta sólo en la elección local, de modo que no está relacionada con los comicios federales; si está acotada al territorio de una entidad federativa; y si no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad electoral nacional y a la Sala Especializada del TEPJF.

Sumado a todo esto, el Tribunal Electoral ha creado una línea jurisprudencial relativa a conductas ilícitas atípicas, es decir, conductas que la legislación electoral no prevé como ilícitas, pero que en la jurisprudencia electoral sí deben sancionarse. Tal es el caso de la sobreexposición mediática o de

---

<sup>11</sup> Véase Jurisprudencia 36/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, 2013, pp. 60 y 61.

<sup>12</sup> Véase Jurisprudencia 27/2009, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, pp. 19 y 20.

<sup>13</sup> Véase Jurisprudencia 29/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 11, 2012, pp. 11 y 12.

<sup>14</sup> Véase Jurisprudencia 29/2009, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, pp. 41 y 42.

<sup>15</sup> Véase Jurisprudencia 25/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, pp. 41 y 42.

la violación al interés superior del menor, esta última ha sido protagonista de los procesos recientes, que ha inundado a las autoridades electorales de asuntos totalmente intrascendentes. Tan sólo en las elecciones de 2024 se presentaron ante el INE 136 casos en los que se denunció la violación al interés superior del menor, a los cuales, de encontrar que hubo responsabilidad, se les impone una multa, sin que ello tenga trascendencia alguna en la elección.

Todo lo anterior ha provocado que el PES se desnaturalice, pierda eficacia y deje de ser expedito. El cúmulo de requisitos procesales impuestos por la jurisprudencia, sumado a las desviaciones en su uso como mecanismo jurídico para detener irregularidades y evitar que trasciendan a la elección, lo han vuelto lento, tedioso y poco útil para garantizar el cumplimiento del principio depurador de los actos ilícitos. A lo que se suma que los partidos y actores políticos le “tienen tomada la medida” a las sanciones, pues éstas carecen de eficacia disuasiva frente a la comisión de conductas ilegales.

### 3. *La reinención del PES*

El PES requiere reinventarse con urgencia. Las razones que se expusieron en el RAP-17/2006 han dejado de ser el sustento de un procedimiento que hoy en día es ineficaz para realmente conocer de aquellas conductas que sí impactan en la elección y que pueden implicar un cambio definitivo en las condiciones de la competencia.

Como muestra, expongo dos casos que, a mi parecer, fueron trascendentales y probablemente definitivos en lo que ocurrió tanto en las elecciones presidenciales de 2018 como en las de 2024.

1. El 7 de marzo de 2018, el Partido Acción Nacional (PAN) denunció la difusión de tres comunicados de prensa de la entonces Procuraduría General de la República (PGR), publicados en la página oficial del Gobierno Federal y en redes sociales, así como las declaraciones emitidas por el entonces subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la propia PGR y el secretario de Gobernación, por considerar que violaban el principio de neutralidad establecido en el artículo 134 constitucional, al difundir de manera ilegal información relacionada con el entonces candidato presidencial Ricardo Anaya. La sentencia definitiva de la Sala Superior, en la que confirmó la comisión de las infracciones, llegó catorce meses después, el 15 de mayo de 2019.

Este caso representó un parteaguas en la elección presidencial de 2018, pues afectó de manera irreparable la imagen, honra y reputación del candidato presidencial del PAN y fue resuelto, mediante un PES, de manera definitiva más de un año después de que la denuncia fue presentada.<sup>16</sup>

2. Algo similar ocurrió en 2024 con el caso de la candidata presidencial Xóchilt Gálvez, quien denunció al presidente de la República por conductas de violencia política contra las mujeres en razón de género en su contra. En este asunto, la denuncia se presentó el 10 de julio de 2023 y la resolución definitiva de la Sala Superior llegó el 13 de junio de 2024. Aunque todavía podía tener impacto en la calificación y validez de la elección presidencial, el tiempo que transcurrió entre que se cometió la conducta y se resolvió en definitiva el asunto diluyó de manera importante el impacto del fallo y sus consecuencias. Cabe señalar que este asunto aún no está resuelto de manera definitiva, pues todavía falta la instancia final que es la Sala Superior.<sup>17</sup>

La emisión tardía de resoluciones que dan definitividad a los PES, específicamente en aquellos cuyo impacto tiene consecuencias que pueden trascender en la elección, parece ser la regla. Así ocurrió en 2024 con la resolución sobre las constantes violaciones de servidores públicos al principio de neutralidad o la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña.

Bajo este marco, la reinvencción del PES debe transitar por las siguientes premisas:

1. Agilizar su conocimiento y resolución a partir de una revisión de los supuestos de infracción que se pueden conocer por esta vía. Es necesario desregular las elecciones, para que exista más libertad en el debate y en la actuación de las y los actores políticos, de manera que la libertad de expresión sea la regla y sólo en supuestos muy acotados pueda restringirse.
2. Regular puntualmente el principio de neutralidad: qué sí pueden hacer las y los servidores públicos.
3. Exigir menos formalidades en la sustanciación y tramitación del PES, y más pulcritud de los denunciantes, de manera que exhiban

---

<sup>16</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REP-90/2018 y acumulados, 15 de mayo de 2024.

<sup>17</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SRE-PSC-200/2024, 14 de junio 2024.

- pruebas que generen al menos indicios de las infracciones y señalen a los sujetos que deben emplazarse.
4. Penalizar la frivolidad en la presentación de una queja y exigir una fianza ante la imposición de ésta; en caso de que se considere que no existieron siquiera indicios de la conducta infractora, entonces se hará válida la fianza.
  5. Las consecuencias ante la comisión de infracciones en materia electoral deben ser realmente disuasivas. Las multas no son suficientes, la participación en el proceso electoral es algo que debe considerarse, especialmente en los casos de reincidencia.
  6. Las autoridades electorales deben tener plazos fatales para resolver en definitiva los PES. Las resoluciones de la Sala Especializada deben ser definitivas e inatacables, salvo en casos excepcionales.
  7. Los PES únicamente deben conocer de irregularidades que ocurran durante los procesos electorales.

## V. CONCLUSIONES

La justicia electoral se ha alejado de su esencia: se ha vuelto abigarrada, subjetiva, ineficaz, inaccesible e incluso inviable, si se considera que su principal función es resolver conflictos y controversias en materia electoral, garantizando el pleno ejercicio de derechos y la realización de elecciones bajo los principios constitucionales. Es necesaria una transformación que le dé un nuevo impulso.

La hiperjudicialización de las elecciones se tiene que combatir, porque muchas de las acciones que se inician son frívolas o notoriamente improcedentes. La justicia debe ser vista como una garantía de certeza de la elección y de salvaguarda del ejercicio de los derechos político-electorales, no como una estrategia de comunicación política o como un mecanismo para ganar en la mesa lo que no se ganó en las urnas.

En cuanto al PES, como he señalado, éste necesita reinventarse para ser un mecanismo de contención eficaz ante las diferentes irregularidades que se dan durante una elección, de manera que éstas se detengan de inmediato y no afecten las condiciones de la competencia. Para ello, es necesario revisar el catálogo de infracciones y acotarlo a aquellas que realmente puedan incidir en los resultados de la elección; agilizar la tramitación y sustanciación de las quejas; y establecer tiempos fatales para la resolución definitiva de los PES, acotando los fallos a una sola instancia, a fin de que las sanciones que se impongan tengan un verdadero efecto disuasivo.

En general, cualquier cambio legal o constitucional en la justicia electoral debe considerar como ejes fundamentales la simplificación de la justicia electoral y darle mayor accesibilidad a partir de lo siguiente:

1. Mayor autonomía y fortalecimiento institucional. Asegurar la independencia del Tribunal Electoral; incrementar su presupuesto y recursos, pero acotar la discrecionalidad de las magistraturas en el manejo institucional, de modo que sean sometidas a un órgano de disciplina dentro del Poder Judicial.
2. Simplificación y agilización en la resolución de las impugnaciones, lo cual pasa por dos aspectos fundamentales: (i) establecer tiempos breves para su resolución; (ii) implementar tecnologías para mejorar la eficiencia.
3. Transparencia y acceso a la información. Es esencial que, tanto a nivel federal como local, se publiquen las sentencias; que las sesiones de resolución sean públicas y que se conozcan, en la mayor medida posible, los expedientes de los casos, al menos las demandas y pruebas que sean sustanciales para su resolución.
4. Comunicación y difusión de la información. Es fundamental para la justicia electoral que todos los tribunales establezcan canales efectivos para informar a los justiciables y a la ciudadanía, mediante el uso de redes sociales y medios digitales, además de promover la transparencia, facilitar la comunicación y brindar mayor accesibilidad a la justicia.
5. Revisión y actualización de la legislación electoral. Es indispensable asegurar que la legislación sea actual y responda a las necesidades y retos que vive la democracia electoral mexicana; para ello, se requiere involucrar a expertos y a la sociedad civil en cualquier proceso de reforma.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ESPINOSA SILIS, Arturo, “Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, vol. 1, TEPJF, México, 2020.

FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo, “Justicia electoral: digital, eficaz, rápida y cercana”, *El Universal*, 8 de mayo de 2024, disponible en: <https://www.>

*eluniversal.com.mx/opinion/felipe-alfredo-fuentes-barrera/justicia-electoral-digital-eficaz-rapida-y-cercana/*.

- MATA PIZANA, Felipe de la y BUSTILLO MARÍN, Roselia, *Justicia electoral principialista*, México, Tirant lo Blanch, colección Derecho y Democracia, 2021.
- NOHLEN, Dieter *et al.*, *Derecho electoral latinoamericano, un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019, colección Política y Derecho.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Observando sistemas de justicia electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington, D. C., OEA-TEPJF, 2019.
- OROZCO-HENRÍQUEZ, José de Jesús *et al.*, *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*, IDEA Internacional-TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, Serie Manuales de IDEA.
- OROZCO-HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.
- OTÁLORA, Janine, “Protección de los principios democráticos en elecciones: una perspectiva global comparada ¿judicialización u otros mecanismos de resolución de disputas?”, conferencia dictada en el marco de la Segunda Asamblea Plenaria de la Red Mundial de Justicia Electoral, Cancún, 3 de diciembre de 2018.
- ROLDÁN XOPA, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, IFE, Colección Cuadernos para el Debate. Proceso Electoral Federal 2011-2012, 2012.