

¿Y DESPUÉS DE LA SENTENCIA?  
CUMPLIMIENTO Y PODERES  
DE EJECUCIÓN DE LA SALA  
REGIONAL ESPECIALIZADA

Armando Salas Cruz

**Introducción\***

Los estudios sobre la justicia electoral, en términos generales, se han enfocado en cuatro grandes áreas: los derechos tutelados; la estructura, funcionamiento y límites de los órganos o autoridades electorales (tanto los administrativos como los judiciales); el sistema de instrumentos jurídicos de protección y garantía; y, por último, la interpretación

---

\* En el presente trabajo son empleadas las abreviaturas siguientes: INE (Instituto Nacional Electoral), LEGIPE (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), LGSMIME (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), Reglamento Interior TEPJF (Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial), Reglamento Interior INE (Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral), Sala Regional Especializada (Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), Tribunal Electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

y argumentación de las resoluciones electorales (forma y contenido de la sentencia electoral). En otras palabras: sustancial, institucional, procesal y argumentativa.

Aunque, en esas áreas generales, los análisis y avances son notorios, bien puede decirse que se percibe incipiente en los tópicos de cumplimiento y ejecución de la sentencia electoral. En ese sentido, la reflexión acerca de la eficacia de las decisiones del Tribunal Electoral es imprescindible para tener una panorámica completa del quehacer jurisdiccional electoral.

El que sean ejecutados obligatoriamente los mandatos establecidos en el contenido de la sentencia importa no solo al adecuado funcionamiento de la división de poderes y al papel de supremacía encargado a los jueces federales (Fayt, 2007), sino, en el caso de la sentencia electoral, también procura la equidad de los participantes en la contienda electoral, principio que sigue justificando la intervención y control de los órganos jurisdiccionales electorales.

Ahora bien, en nuestro caso (como en el de la mayoría de los países de Latinoamérica), el incumplimiento en general de las normas jurídicas es un grave problema al que nos vemos enfrentados cotidianamente (García, 2009) y ocasionalmente las sentencias electorales no son la excepción (González, 2017, p. 190).

En este panorama brevemente descrito es donde se coloca el interés de analizar el esquema de cumplimiento de sentencia de la Sala Regional Especializada, el órgano más novedoso de la jurisdicción electoral del Poder Judicial de la Federación. La relevancia de dicho interés se encuentra en el diseño *sui generis* de ese esquema específico respecto del esquema general implantado para el cumplimiento de las sentencias electorales.

Pero, ¿por qué esto es relevante? El tema del cumplimiento y ejecución de las sentencias judiciales despierta cada vez más interés principalmente porque se trata de la eficacia de lo resuelto por nuestros tribunales, que lo decidido se traduzca en una realidad (Morello, 1998, p. 1116). A manera de ejemplo, el juicio de amparo no llega a su fin sino hasta que la sentencia se haya cumplido (Ley de Amparo, artículo 214); de hecho, el cumplimiento de las sentencias se estima de tal importancia que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien tiene la competencia originaria para resolver en definitiva. En el caso de la Sala Regional Especializada no cambia el sentido, pero hay algunas particularidades que deben ser tomadas en cuenta.

Para abordar el planteamiento propuesto, en el apartado siguiente se refiere muy escuetamente la caracterización teórica de los poderes de ejecución con los que cuentan los tribunales (I), posteriormente se presenta el mencionado esquema general de cumplimiento (II) y, enseguida, se abordan las peculiaridades que introdujo la reforma electoral de 2014 respecto del cumplimiento de las sanciones impuestas en el procedimiento especial sancionador (III). En cuarto lugar, se analiza el efecto que pueden tener las sanciones pecuniarias impuestas por la Sala Regional Especializada (IV). Por último, se ofrecen algunas conclusiones sobre lo estudiado. En esencia se sostiene que el órgano jurisdiccional no puede abdicar de sus poderes para hacer cumplir sus sentencias.

## **I. Poderes de ejecución de los tribunales**

Kelsen (1995, p. 21) explicaba que en un orden coactivo como es el derecho, el supuesto donde tendría que hacer-

se uso de la fuerza física para la aplicación de una sanción, es cuando hay *resistencia* del sujeto sancionado. Es decir, al ser la sanción una medida coercitiva que priva a los sujetos sancionados de ciertas posesiones, puede suceder que estos se opongan a su cumplimiento. Los sujetos sancionados, en nuestro caso, se niegan a pagar las multas impuestas por la jurisdicción electoral.

También nos recuerda que «si la autoridad que aplica la sanción tiene un poder adecuado, tal cosa ocurre solo excepcionalmente» (Kelsen, 1995, p. 21). Por tanto, Kelsen confía en el cumplimiento por parte del sujeto sancionado y en el orden jurídico y el diseño institucional que sostienen el cumplimiento de las sanciones impuestas por las autoridades correspondientes, sin la necesidad del uso excepcional de la fuerza. «Las sanciones son establecidas por el orden jurídico para provocar cierta conducta humana que el legislador considera deseable» (1995, p. 58).

Ahora bien, en esa secuencia descrita, la *aplicación* de las sanciones como medidas coercitivas es de vital importancia para cumplir con el cometido de la ley. Sin embargo, no se advierte con claridad si la autoridad que impone la sanción es la misma que se asegura materialmente de su cumplimiento, o pueden ser distintas: una que imponga y otra que la haga cumplir.

Si bien la primer hipótesis es la que prevalece comúnmente en el sistema jurídico mexicano, donde son los tribunales quienes se encargan tanto de imponer la sanción como de hacerla cumplir<sup>1</sup> (con sus excepciones, por su-

---

1 Como ejemplo cabe destacar el juicio de amparo y los poderes con los que cuentan los tribunales federales para hacer ejecutar sus resoluciones (Ley de Amparo, artículos 192-198 y 204-214). Así, la Ley de Amparo prescribe que «[l]as ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas».

puesto, como veremos más adelante en el procedimiento especial sancionador), el derecho comparado muestra también la existencia de jurisdicciones donde se encuentra implantada la segunda hipótesis.<sup>2</sup> Obviamente ninguna de tales hipótesis *per se* resulta más o menos efectiva y eficiente en términos comparativos, sino dependen de las variables y condiciones impuestas por cada modelo específico.<sup>3</sup>

En todos los niveles jurisdiccionales, sean locales, nacionales o internacionales, resulta común otorgarle al juez poderes explícitos para hacer cumplir o ejecutar sus determinaciones. En este punto se dice que son explícitos porque se encuentran definidos o enunciados textualmente en las disposiciones constitucionales o legales (Fayt, 2006). Desde las más relevantes en términos de jerarquía, como es la jurisdicción constitucional,<sup>4</sup> hasta las diversas jurisdicciones ordinarias especializadas,<sup>5</sup> están provistas de facultades que

2 Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el mejor ejemplo en este caso. El Convenio Europeo de Derechos Humanos estableció en su artículo 46.2 que «la sentencia definitiva del Tribunal será transmitida al Comité de Ministros, que velará por su ejecución». Sobre el particular (Queralt, 2010; Sicilianos, 2014).

3 A diferencia del modelo europeo, la Corte Interamericana ha integrado en su facultad jurisdiccional la supervisión de la ejecución y cumplimiento de sus resoluciones y sentencias (*Baena Ricardo y otros vs. Panamá* [Competencia], párr. 84), es decir, ningún otro órgano de la Organización de los Estados Americanos se hace cargo de velar por la ejecución de las sentencias que dicho tribunal emite. Al respecto, existen opiniones encontradas en cuanto a las bondades o carencias de la vía adoptada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Burgorgue-Larsen, 2009, p. 302; Carazo, 2009, p. 285; García y Zanguí, 2012, p. 469).

4 Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal Alemán (Arzoz, 2016), así como el Tribunal Constitucional de España (Villaverde, 2016).

5 Como, por ejemplo, la dedicada a la resolución de las insolvencias mercantiles. En México, el juez concursal tiene a su alcance la imposición discrecional de medidas de apremio «para hacer cumplir sus determinaciones», de conformidad con el artículo 269 de la Ley de Concursos Mercantiles.

les permiten actuar frente a situaciones de reticencia o de claro incumplimiento.

Asimismo, con origen en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, la Corte Suprema de Justicia de Argentina es uno de los tribunales de la región que de manera destacada ha desarrollado en su jurisprudencia la llamada teoría de los poderes implícitos (Fayt, 2006, p. 29 y ss.). Dicha Corte, al abordar en específico sus poderes implícitos como tribunal de justicia y cabeza del Poder Judicial, precisamente toca como tema sobresaliente la preservación de la efectividad de sus decisiones. Así, Fayt afirma:

[...] la Corte ha recurrido en reiteradas ocasiones a la teoría de los poderes implícitos para dotar de efectividad a sus decisiones, o bien para enfrentar aquellas circunstancias en que dicha efectividad se encontraba en peligro. De esta manera, ha sostenido que el Tribunal tiene el ineludible deber de poner en ejercicio los poderes implícitos que hacen a la salvaguarda de la eficacia de la función judicial y que, como órgano supremo y cabeza de uno de los Poderes del Estado, le son inherentes (2006, p. 92).

En síntesis, tales poderes implícitos son consecuencias lógicas o inevitables de los poderes explícitos otorgados a cada uno de los poderes públicos. Se desprenden de expresiones o fórmulas abiertas contenidas en las disposiciones constitucionales o legales que intentan definir o cerrar *a posteriori* las atribuciones explícitas. Al no ser potestades atribuidas por ley alguna, surgen de la práctica y ejercicio de los poderes públicos, en este caso del Poder Judicial. Así, con regularidad, es frente a conflictos o controversias concretas donde se deducen —de los poderes expresamente definidos— atribuciones auxiliares o complementarias.

Aunque tiene buena acogida en otras latitudes, es una doctrina que no ha permeado en la jurisprudencia de los tribunales mexicanos. La posición de la Sala Superior del Tribunal Electoral es privilegiar los poderes explícitos con los que cuentan y, a su vez, asegurarlos con su conexión a la tutela judicial efectiva, como parte de ella (Tesis XC-VII/2001; Jurisprudencias 31/2002 y 24/2001).

## II. Esquema general de cumplimiento de la sentencia electoral

Es la Constitución federal, en primer término, quien sostiene la trascendencia del cumplimiento de la sentencia electoral. Su artículo 99, más allá de permitir a las Salas del Tribunal Electoral hacer uso de los medios de apremio<sup>6</sup> necesarios para hacer cumplir sus sentencias y resoluciones, refleja la importancia de que estas sean cumplidas de manera expedita.<sup>7</sup> Además, aquí no debe olvidarse que tal disposición también incluye, sin duda, a la Sala Regional Especializada.

A partir de ahí, de la necesidad de que la sentencia electoral tenga carácter de acatamiento ineludible, ya sean

6 Se entiende por «apremio» el «mandamiento de autoridad judicial para compeler al pago de alguna cantidad o al cumplimiento de otro acto obligatorio» (*Diccionario del español jurídico*, 2016). El artículo 102, párrafo primero, del Reglamento Interior TEPJF, define que «los medios de apremio son el conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales la o el Magistrado o las Salas del Tribunal Electoral pueden *hacer cumplir coactivamente sus resoluciones*» (sin cursivas en el original). Por su parte, el artículo 32 de la LGSMIME establece como medidas de apremio las siguientes: apercibimiento, amonestación, multa, auxilio de la fuerza pública y arresto.

7 El párrafo quinto del artículo 99 fue introducido con la reforma constitucional de 2007, publicada el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

emitidas por la Sala Superior o por las Salas Regionales, la normativa legal establece apartados dedicados a la cuestión del cumplimiento de la sentencia electoral. Ya desde la estructura de la sentencia electoral, la Sala Regional Especializada puede establecer, después de los puntos resolutiveos, el plazo para su cumplimiento (LGSMIME, artículo 22),<sup>8</sup> al ser una facultad que sintoniza bien con la celeridad de respuesta que debe dar dicho órgano jurisdiccional en el procedimiento especial sancionador. En ese sentido, el efectivo cumplimiento de las sanciones económicas en un plazo breve es un aliciente más para quienes se vieron afectados con el mal uso dado por otras personas del modelo de comunicación antes y durante los procesos electorales.

El Reglamento Interior TEPJF, además de indicar los pasos a seguir después de que es emitida la sentencia (art. 92), señala las reglas del procedimiento para solventar el incidente de incumplimiento (art. 93). Ahora bien, desde mi perspectiva, la fracción VIII del artículo 93 es quizá la más relevante en términos prácticos: indica que «para efectos de garantizar el debido cumplimiento de las sentencias, las Salas del Tribunal Electoral podrán requerir el apoyo de otras autoridades, en el ámbito de sus competencias». Es decir, si bien las Salas del Tribunal pueden auxiliarse de otras autoridades —como, por ejemplo, el INE— es en ellas donde recae primigeniamente la potestad original de hacerlas cumplir.

---

8 La estructura establecida por dicho artículo para las resoluciones o sentencias escritas por las Salas del TEPJF refiere seis puntos básicos: 1) la fecha, el lugar y la Sala que la dicta; 2) el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos; 3) en su caso, el análisis de los agravios, así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes; 4) los fundamentos jurídicos; 5) los puntos resolutiveos; y 6) en su caso, el plazo para su cumplimiento. En términos similares, también a la sentencia de amparo se le exigen ciertos aspectos básicos de contenido (Ley de Amparo, artículo 74).

Según lo anterior, la Sala Regional Especializada no queda excluida o limitada de forma alguna dentro del referido esquema general para hacer cumplir sus resoluciones o sentencias. Al contrario, se encuentran a su alcance los medios de apremio para hacer cumplir *coactivamente* sus resoluciones, cuando se presenten casos de resistencia del sujeto sancionado, sin importar si es otra la autoridad encargada del cobro de las multas impuestas.

Asimismo, no debe olvidarse el mencionado incidente de cumplimiento de sentencia que puede hacerse valer ante la correspondiente Sala del Tribunal Electoral. Dicho incidente, como se dijo anteriormente, encuentra regulación en el artículo 93 del Reglamento Interior TEPJF y abarca los supuestos definidos en el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución federal, y es de interés para el objeto del presente trabajo el supuesto correspondiente al procedimiento especial sancionador, que es la fracción IX.

En síntesis, el procedimiento de *incidente* consiste en la presentación de un escrito por alguna de las partes involucradas donde se formula el incumplimiento de la sentencia. Luego se integra el expediente respectivo y al magistrado ponente de la sentencia en cuestión (o quien se haya hecho cargo del engrose) es a quien corresponde hacerse cargo de la resolución del asunto. En el momento en que el expediente está en manos del magistrado, este deberá requerir la rendición de un informe a la autoridad u órgano responsable o vinculado al cumplimiento. Con el informe y la documentación correspondiente, se da vista a la parte incidentista con el fin de que manifieste lo que a su interés convenga. Agotada la sustanciación, se propone a la Sala el proyecto de resolución; cuando el incidente de incumplimiento resulte fundado, la Sala otorgará al órgano o autoridad contumaz un plazo razonable para que cumpla con la sentencia,

y establecerá las medidas que considere adecuadas para lograrlo, bajo el apercibimiento de que, de no hacerlo, se le aplicará algún medio de apremio.

Hasta donde se tiene noticia, dicho mecanismo únicamente se ha activado una vez, en el incidente de incumplimiento de sentencia SRE-PSC-105/2015 Inc-1, de 6 de junio de 2015.

### **III. Peculiaridades adicionales por la reforma electoral de 2014**

Los temas generales de la reforma electoral de 2014 han sido discutidos y analizados con bastante amplitud (Cárdenas, 2014; Castellanos, 2016; Figueroa, 2014, entre otros). Pero todavía quedan aspectos concretos poco explorados. Uno de ellos es precisamente el esquema de cumplimiento establecido con esa reforma para las sentencias de la Sala Regional Especializada, junto con el destino específico de las sanciones pecuniarias determinadas por ese tribunal, y es el principal instrumento disuasivo de las conductas que afectan el desarrollo normal de los procesos electorales en materia de comunicación política y electoral.

En la legislación abrogada, esto es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se decía nada al respecto del destino de las sanciones pecuniarias. Ello se introdujo precisamente con la referida reforma electoral de 2014.

Inicialmente, el numeral 8 del artículo 458 de la LEGIPE no estaba contemplado en las distintas iniciativas propuestas por los grupos parlamentarios del Senado. Es en la discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios

Legislativos Segunda (Senado 14 de mayo de 2014),<sup>9</sup> donde aparece la propuesta de incorporar el traslado del monto de las multas impuestas a los partidos políticos al presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con base en el artículo 44 del Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>10</sup> Tal dispositivo quedó reflejado en la Minuta del Senado del decreto de la forma siguiente:

Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en este Libro Octavo, serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades federales, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas por las autoridades locales (*Gaceta Parlamentaria*, 15 de mayo de 2014).

Durante el proceso legislativo ante la Cámara de Diputados no se hicieron modificaciones o ajustes al planteamiento del Senado. En realidad el diseño de la jurisdicción y alcance de la Sala Regional Especializada no fue un tema de mayor pre-ocupación y debate.

En ese sentido, el artículo 458, numeral 8, de la LEGIPE impone un lugar en particular al que deben conducirse los

---

9 Intervención del senador Juan Carlos Romero Hicks del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

10 En aquel momento se encontraba vigente el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 y se sigue conservando en el correspondiente a 2017, aunque con algunos ajustes (como la eliminación del párrafo segundo y «los Centros Públicos de Investigación», así como el cambio de Instituto Federal Electoral por Instituto Nacional Electoral).

recursos producto de las multas y reducciones de ministración. Ciertamente el monto de las sanciones pecuniarias bien podría reutilizarse para las atribuciones y funciones de los órganos electorales, pero el legislador estimó de mayor o mejor utilidad trasladar ese dinero del ámbito electoral al ramo de ciencia y tecnología. Traslado que puede ser bien visto desde la perspectiva del crecimiento de los recursos previstos para temas y programas de investigación científica y tecnológica.

El otro apartado que complementa el esquema es el numeral 7 del señalado artículo 458, donde se indica la autoridad a la que se encarga materialmente el cobro de las sanciones pecuniarias:

Las multas deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto; si el infractor no cumple con su obligación, el Instituto dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable. En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.

### **1. La problemática de conservar restos del antiguo modelo en el nuevo modelo de procedimiento especial sancionador**

En términos breves, el cambio más notorio introducido por la mencionada reforma constitucional y legal de 2014, en cuanto al procedimiento especial sancionador, fue el traslado de la atribución de *resolver* dicho procedimiento de las manos del Instituto Nacional Electoral a las del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (cfr. Jacobo,

2014, p. 263). Es decir, la resolución de los casos pasó de la autoridad administrativa electoral a la autoridad jurisdiccional. Pero aquí hay que reafirmar que únicamente esa etapa del procedimiento fue motivo de traslado, por lo que el INE mantuvo las atribuciones de atender, examinar e investigar las quejas o denuncias que activan el procedimiento, así como integrar los expedientes correspondientes.

Ahora bien, dentro de ese cambio, hay que precisar que el órgano del INE encargado de llevar a cabo dichas atribuciones es la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva (LEGIPE, artículo 470; Reglamento Interior INE, artículo 71). Por su parte, como ya se ha dicho con anterioridad, es la Sala Regional Especializada quien dentro del Tribunal Electoral tiene la atribución de resolver el procedimiento especial sancionador. Ambos órganos fueron creados ex profeso en dicha reforma.

La división anterior es clara entre los autores: la primera etapa del procedimiento especial, que se asemeja bastante a una fase de instrucción, está a cargo del INE y, la segunda etapa, concerniente a la resolución, está a cargo del Tribunal Electoral (Concha, 2016, p. 17-18; Dávila, 2014; Jacobo, 2014). Sin embargo, tal como es presentado el nuevo modelo de procedimiento especial sancionador en dos etapas, incluye una tercera que se encuentra latente, correspondiente al cumplimiento de la sentencia. Tan importante como las otras dos previas.

Debido a que, en el antiguo modelo, el INE estaba a cargo en exclusiva del procedimiento especial sancionador de inicio a fin, esto tenía traducción en reglas específicas para el cumplimiento de sus resoluciones. Por ello, dicha autoridad administrativa electoral con naturalidad era la que cobraba las multas que ella misma imponía. No interactuaba, por tanto, con otro órgano distinto.

En ese sentido, la etapa de cumplimiento del antiguo modelo pasó a ser sustancialmente la misma en el nuevo modelo, sin otro cambio más que el precisado con anterioridad. Así, según la normativa que regula el procedimiento especial sancionador, es la autoridad administrativa electoral quien tiene la competencia para recibir los montos de las sanciones pecuniarias impuestas (o de restar, en el caso de la sanción de disminución de ministración). Por lo que el modelo quedó en un vaivén: se inicia e integra en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva (primera etapa); de ahí va a resolución en la Sala Regional Especializada (segunda etapa); y, en el caso de que se imponga una sanción pecuniaria, vuelve al INE para las gestiones correspondientes al cumplimiento de las multas o reducción de ministración impuestas (tercera etapa).

Entonces la pregunta que debe plantearse en la situación descrita es si la Sala Regional Especializada puede desentenderse del cumplimiento de sus sentencias debido a la pervivencia de la competencia del antiguo modelo al INE. Dicho en otras palabras, ante situaciones de resistencia de los sujetos sancionados: ¿se debe dejar solamente en manos del INE las acciones para hacer cumplir las sentencias judiciales?

Estimo que la respuesta es negativa. Si la ejecución de la sentencia se encuentra garantizada en el mismo proceso debido y justo a cargo de los tribunales «[...] también tiene *el deber de no menoscabarla*, porque la ejecución se radica en la cobertura de tal garantía, que debe protegerla de manera principal y efectiva» (Morello, 1998, p. 1119), entonces la Sala Regional Especializada no puede limitar su ejercicio al conocimiento y resolución de los conflictos suscitados entre los actores políticos en los procesos electorales. Al emitir sus sentencias, no puede desentenderse del tramo de su cumplimiento.

## **2. Acuerdo de 10 de septiembre de 2015, en el asunto general SRE-AG-59/2015**

Precisamente con conexión en la señalada problemática entre los modelos de cumplimiento de la sentencia en el procedimiento especial sancionador, puede decirse que la Sala Regional Especializada tuvo un primer acercamiento al tema con el Acuerdo de 10 de septiembre de 2015, en el asunto general SER-AG- 59/2015, ante la necesidad de cuestionarse por la situación en la que se encontraban las sanciones económicas que había impuesto, ya que no era el tribunal sino el órgano administrativo electoral el encargado de llevar el control de su cobro y transferencia.

La Sala Regional Especializada aprovechó la facultad que le fue asignada con la entrada en vigor del nuevo Reglamento Interno TEPJF<sup>11</sup> para emitir un acuerdo relativo al cumplimiento de sus resoluciones. Así, consideró que en el artículo 47, párrafo segundo, de dicho reglamento «se autorizó al órgano jurisdiccional especializado para establecer las reglas y mecanismos que permitan la adecuada sustanciación de los procedimientos» y dicha norma «debe entenderse orientada a la eficacia de la función jurisdiccional».

En realidad el acuerdo no está referido a las potestades del tribunal para hacer ejecutar sus resoluciones, sino se establece una vía de comunicación que le permita allegarse de la información relevante para verificar y vigilar el cumplimiento de las sanciones impuestas en sus resoluciones. En ese sentido, le solicita al INE la remisión de informes

---

11 Fue publicado el 7 de agosto de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación* y entró el vigor al día siguiente.

periódicos acerca de cuatro puntos relevantes: 1) los pagos efectuados correspondientes a las sanciones impuestas y las medidas adoptadas en casos de incumplimiento; 2) las deducciones efectuadas en las ministraciones de los partidos políticos; 3) las gestiones que el INE realiza para ejecutar las sanciones pendientes; y, 4) lo conducente en cuanto a las multas remitidas al Servicio de Administración Tributaria para su ejecución.

Por su parte, internamente faculta al Secretario General de Acuerdos para que sea a través de él la intercomunicación entre los dos órganos. Tanto se convierte en el encargado para solicitar y dar seguimiento a los informes, como para revisar y clasificar la documentación remitida con el fin de que se agreguen copias certificadas en el expediente correspondiente. Es decir, la Sala Regional Especializada, al no ser el órgano primario en la ejecución de las sanciones impuestas, entiende que el cumplimiento de sus resoluciones es una parte relevante de su quehacer y, por tanto, está obligada a conocer la situación y condiciones en que se está realizando por el órgano responsable o ejecutor.

Así, desde la perspectiva del involucramiento de la Sala Regional Especializada en la fase de cumplimiento de las sanciones impuestas, es un documento limitado y más bien de entendimiento con la Dirección Ejecutiva de Administración del INE para que le proporcione información actualizada sobre el tema. Bien pudo el tribunal ofrecer cooperación o coadyuvar en los casos de incumplimiento o resistencia. Es decir, así como necesita saber cuáles han sido las medidas adoptadas por el INE para hacer efectivas las sanciones, estaba también en posibilidad de señalar que era su vocación colaborar en esa fase con las herramientas coactivas a su alcance.

#### IV. Efecto de las sanciones impuestas

El efecto principal de las *multas* y *reducción de ministración* fijadas en las resoluciones de la Sala Regional Especializada es la creación y mantenimiento de una barrera disuasiva frente a las acciones y conductas negativas que enturbian o entorpecen el uso respetuoso e igualitario de la propaganda, ya sea política, electoral o gubernamental. Los actores políticos son conscientes de las consecuencias materiales a las que pueden verse sujetos, al existir sobre ellos la aplicación de sanciones pecuniarias. En este terreno, más que afectaciones patrimoniales, la imposición frecuente de multas es algo negativo en términos políticos, pues con el tiempo puede ser perjudicial frente al electorado.

La Sala Regional Especializada, en los primeros tres años de funcionamiento, ha impuesto un total de 620 sanciones, mismas que de manera diferenciada corresponden a los tipos siguientes: 191 multas, 420 amonestaciones públicas y nueve reducciones de ministración. En ese sentido, de 100% de las sanciones impuestas por dicho tribunal aproximadamente 32.2% (200) correspondió a la imposición de sanciones pecuniarias.

Durante el período 2014–2015 impuso 500 sanciones: 135 multas, 358 amonestaciones públicas y siete reducciones de ministración (Cortés, Morelos y Torres, 2015, p. 397). Ahora bien, en el período de 2015–2016, los datos fueron 22 multas, 49 amonestaciones públicas y una reducción de ministración (Sala Regional Especializada, 2017a, p. 30–31). Por último, en el período de 2016–2017, los resultados fueron 34 multas, 13 amonestaciones públicas y una reducción de ministración (Sala Regional Especializada, 2018, p. 18). Así, el mencionado 32.2% se tradujo —en términos

monetarios— en un total de 151,869,712.97 de pesos (Sala Regional Especializada 2017a, p. 30-31 y 2018, p. 18).

Cabe señalar que en los más recientes informes anuales de la Sala Regional Especializada, los correspondientes a 2015-2016 y 2016-2017, no indican datos inherentes al tema del cumplimiento de sus sentencias. En principio esto parece poco común en un tribunal que necesita llevar un control estricto de la efectividad de sus sentencias. No obstante que se pudiera argumentar que la Sala Regional Especializada tiene una competencia limitada después de haber fijado las sanciones pecuniarias relativas, esto no podría eximirla de su deber de conocer en torno al cumplimiento de las sanciones impuestas. De otra manera quedan incompletas las cifras entre lo que fue impuesto como sanción en el papel de la sentencia y lo cumplido.<sup>12</sup>

### **Distinción entre sujetos sancionados**

Entre las sentencias recientes de la Sala Regional Especializada donde ha impuesto multas (Sala Regional Especializada, 2017b), pueden distinguirse dos supuestos para los efectos de asegurar el cumplimiento de la sentencia a partir de los sujetos sancionados: los partidos políticos y algún otro tipo de sujeto.

---

12 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al respecto, ha afirmado lo siguiente: «la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento» (*Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Competencia, párrafo 73).

Al tratarse de los partidos políticos, el tribunal suele ordenar que la multa «deberá restarse de las ministraciones de gasto ordinario que recibe del Instituto Nacional Electoral» (entre otras, SRE-PSL-1/2017). En ese sentido, es el INE quien debe reaccionar con lo ordenado por el tribunal y no propiamente el partido político sancionado. El partido político no efectúa ninguna acción en materia de cumplimiento. Es decir, es un *mecanismo de retención o disminución de recursos* por parte de la autoridad administrativa electoral, y esta es la entidad fiscalizadora de los recursos otorgados a los partidos políticos. En este caso, técnicamente se reducen al máximo las posibilidades fácticas para que se incumpla con el pago de la multa impuesta.

Por su parte, en el segundo supuesto, al ser un actor distinto a los partidos políticos, sean personas físicas o morales, la Sala Regional otorga un plazo específico para el cumplimiento del pago de la multa: «se otorga un plazo de quince días contados a partir del siguiente al que cause ejecutoria esta sentencia, para el pago de la multa respectiva» y, además, «solicita a la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Nacional Electoral que, en su oportunidad, haga del conocimiento de esta Sala Especializada la información relativa al pago de la multa precisada respectiva» (entre otras, SRE-PSC-115/2016).

Asimismo, en caso de incumplimiento, la Sala Regional Especializada le recuerda al INE que puede actuar conforme a sus atribuciones (entre otras, SRE-PSC-114/2016). Así, el pago de multas por actores no políticos debe realizarse en la Dirección Ejecutiva de Administración del INE.

En ese sentido, se trata de un *mecanismo de recepción y vigilancia* por parte de la autoridad administrativa electoral para recaudar las multas impuestas por la jurisdicción electoral.

## Reflexión final

Los poderes de ejecución otorgados a los tribunales para el cumplimiento de sus resoluciones forman parte integral de la potestad jurisdiccional que desempeñan. Es decir, ante la falta de indicaciones o reglas precisas que asignen específicamente a una autoridad distinta la atribución de velar y hacer cumplir las resoluciones y sentencias electorales, entonces las Salas del Tribunal Electoral tienen la obligación de verificar y supervisar que sus decisiones sean cumplidas. Para ello cuentan con el respaldo del esquema general de cumplimiento de la sentencia electoral.

De acuerdo con lo anterior, los cambios al procedimiento especial sancionador propiciados por la reforma de 2014 no advirtieron o contemplaron en su integridad el alcance de trasladar la atribución de resolver esos asuntos al Tribunal Electoral, pues, al ser resueltos mediante sentencia judicial, las Salas deben agotar todo el procedimiento que les corresponde, de principio a fin, y el cumplimiento de las sanciones impuestas en las sentencias es la forma de finalizar los asuntos de los que conoce. En ese sentido, los legisladores dejaron un mal entramado entre los restos del antiguo modelo con las piezas del nuevo modelo.

Por ello, a pesar de que el INE sea el órgano encargado de cobrar los montos de las multas impuestas, así como de resguardarlo y posteriormente trasladarlo al ramo de ciencia y tecnología, la Sala Regional Especializada no puede abdicar de sus poderes de cumplimiento, pues se trata de sus resoluciones y sentencias. Así, en casos de resistencia, ambos órganos, de manera paralela, tienen vías para coaccionar a los sujetos sancionados. Pero, sin duda, la potestad original o primigenia para hacerla cumplir se encuentra en el territorio judicial, en tanto el cumplimiento de la sentencia

es una manifestación efectiva del proceso justo (Morello, 1998, p. 1117-18) y una garantía del Estado de derecho.

## REFERENCIAS

- Arzoz Santisteban, Xabier (2016). «Los poderes de ejecución de los tribunales constitucionales alemán y austriaco», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 36, no. 108 (septiembre-diciembre de 2016), pp. 13-49.
- Burgogue-Larsen, Laurence (2009). «El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: entre clasicismo y creatividad» en Bogdandy, Armin von, Landa Arroyo, César y Morales Antoniazzi, Mariela (eds.). *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Max-Plank-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- Carazo Ortiz, Pía (2009). «El sistema interamericano de derechos humanos: democracia y derechos humanos como factores integradores en Latinoamérica» en Bogdandy, Armin von, Landa Arroyo, César y Morales Antoniazzi, Mariela (eds.). *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Max-Plank-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2014). «Una crítica general a las reformas político-electorales de 2014 –constitucionales y legales– y una referencia específica a la democracia participativa que regulan», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 6 (julio-diciembre de 2014) pp. 39-72.

- Castellanos Cereceda, Roberto (2016). *La reforma político electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*. Ciudad de México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3403> [Recuperado el 15 de marzo de 2017].
- Concha Cantú, Hugo A. (2016). «El fenómeno del Partido Verde Ecologista de México: el resurgimiento de la política sobre el derecho» en Concha Cantú, Hugo A. y López Noriega, Saúl (coords.). *La (in)justicia electoral a examen*. Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-cide.
- Cortés Rivera, Cintia B., Morelos de la Rosa, Edgar y Torres Hernández, Karen I. (2015). «Anexo estadístico de la Sala Especializada» en Coello Garcés, Clicerio, Mata Pizana, Felipe de la y Villafuerte Coello, Gabriela (coords.). *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Dávila Rangel, Juan M. (2014). «La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador», *Justicia Electoral*, vol. 1, no. 14, (julio-diciembre de 2014), pp. 241-289.
- Fayt, Carlos S. (2007). *El efectivo cumplimiento de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La fuerza imperativa de sus pronunciamientos*. Buenos Aires: La Ley.
- (2006). *Los poderes implícitos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Buenos Aires: La Ley.
- Figueroa Ávila, Enrique (2014). «Nuevos estándares de la libertad de expresión en materia político-electoral, según la reforma constitucional de 2014», *Justicia Electoral*, vol. 1, no. 14, (julio-diciembre) pp. 201-240.
- García Ramírez, Sergio y Zanguì, Claudio (2012). «Las jurisdicciones regionales de derechos humanos y las re-

- paraciones y efectos de las sentencias» en García Roca, Javier *et al.* (eds.). *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*. pp. 423-491. Cizur Menor, Navarra: Civitas-Thomson Reuters.
- García Villegas, Mauricio (dir.) (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Dejusticia.
- González Oropeza, Manuel (2017). «El cumplimiento de las sentencias en materia electoral», *Justicia Electoral*, vol. 1, no. 19, (enero-junio de 2017), pp. 179-231.
- Jacobo Molina, Edmundo (2014). «El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 6 (julio-diciembre de 2014), pp. 237-268.
- Kelsen, Hans (1995) [1945]. *Teoría general del derecho y del Estado*. 2a. ed. Traducción de Eduardo García Máynez. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morello, Augusto (1998). «El cumplimiento de la sentencia como manifestación efectiva del proceso justo» en *Liber amicorum Héctor Fix-Zamudio*, vol. II, pp.1115-1121. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos-Unión Europea.
- Muñoz Machado, Santiago (dir.) (2016). *Diccionario del español jurídico*. Madrid: Espasa Calpe-Real Academia Española-Consejo General del Poder Judicial.
- Queralt Jiménez, Argelia (2010). «La protección de derechos y libertades en Europa tras la entrada en vigor del Protocolo núm. 14 al CEDH», *Revista Española de Derecho Europeo*, no. 36, (2010), pp. 487-519.
- Sicilianos, Linos-Alexander (2014). «The Role of the European Court of Human Rights in the Execution of its own Judgments: Reflections on Article 46 echr» en Sei-

bert-Fohr, Anja y Villiger, Mark E. (eds.) *Judgments of the European Court of Human Rights-Effects and Implementation*. Baden-Baden: Nomos-Ashgate, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law.

Villaverde Menéndez, Ignacio (2016). «Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma», *Teoría y Realidad Constitucional*, no. 38, pp. 643-682.

Zavala Arredondo, Marco A. (2013). «A salto de mata. Los procedimientos especiales sancionadores y el proceso electoral 2011-2012», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 3, (enero-junio de 2013), pp. 237-259.

Jurisprudencia y documentos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Competencia), sentencia de 28 de noviembre de 2003.

Sala Regional Especializada (2017a). *Informe de labores 2015-2016*. Ciudad de México: Tribunal Electoral.

--- (2017b). Catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores (cass). <http://portales.te.gob.mx/srespecializada/media/pdf/a720c63c-b80ffd1.pdf> [Recuperado el 27 de febrero de 2017].

--- SRE-PSL-1/2017, sentencia de 18 de enero de 2017. <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSL-0001-2017.pdf> [Recuperado el 27 de febrero de 2017].

--- SRE-PSC-115/2016, sentencia de 18 de noviembre de 2016. <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0115-2016.pdf> [Recuperado el 27 de febrero de 2017].

--- SRE-PSC-114/2016, sentencia de 18 de noviembre de 2016. <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sen->

tencias/especializada/SRE-PSC-0114-2016.pdf [Recuperado el 27 de febrero de 2017].

- SRE-PSC-105/2015 Inc-1, sentencia de 6 de junio de 2015. <http://187.141.6.45/siskon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> [Recuperado el 30 de septiembre de 2017].

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 31/2002. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO. [http://sitios.te.gob.mx/ius\\_electoral/](http://sitios.te.gob.mx/ius_electoral/) [Recuperado el 30 de septiembre de 2017].

- Jurisprudencia 24/2001. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES. [http://sitios.te.gob.mx/ius\\_electoral/](http://sitios.te.gob.mx/ius_electoral/) [Recuperado el 30 de septiembre de 2017].

- Tesis XCVII/2001. EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN. [http://sitios.te.gob.mx/ius\\_electoral/](http://sitios.te.gob.mx/ius_electoral/) [Recuperado el 30 de septiembre de 2017].