

Procedimiento especial sancionador. Perspectivas y retos institucionales.

Sumario: I. Introducción; II. Génesis del procedimiento especial sancionador; III. Racionalidad del procedimiento especial sancionador: a) Definición; b) Características; c) Finalidad; d) Principios aplicables al PES; IV. Retos institucionales del PES: a) Desgaste institucional; b) Capacitación jurídica; c) Elaboración de herramientas tendientes a facilitar la comprensión y resolución de los PES; d) Investigación; e) Sistematización de criterios; V. Perspectivas del PES; VI. Conclusiones; VII. Bibliografía.

Mtro. Gilberto Arellano Rodríguez

I. Introducción.

El proceso electora federal de 2005-2006 evidenció múltiples problemas en cuanto al diseño de nuestro sistema político electoral. Por ello, el legislador llevó a cabo en 2007 una reforma constitucional en materia electoral, la cual fue complementada con la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que entró en vigor en 2008. Con ambas reformas, se establecieron las nuevas reglas para la competencia electoral.

En cuanto al régimen administrativo sancionador electoral, las reformas señaladas tuvieron como consecuencia que se incluyera todo un Libro Séptimo en el nuevo COFIPE denominado en el que se establecen cuatro tipo de procedimientos, dentro de los cuales se encuentra el Procedimiento Especial Sancionador (PES).

Debe recordarse que si bien es cierto que en 2006, año de elecciones presidenciales, existía una regulación para la propaganda político-electoral de los partidos políticos y de sus candidatos, también lo es que el Instituto Federal Electoral (IFE) carecía de un procedimiento expedito y eficaz para el retiro de dicha propaganda cuando violara la normatividad electoral federal. En el COFIPE únicamente se contemplaba un procedimiento sancionador genérico en tan solo nueve artículos, cuya tramitación era lenta (tardaba semanas e incluso meses) y sólo tenía como consecuencia la imposición de una sanción, sin posibilidad de dictar medidas cautelares (era eminentemente sancionador, pero no preventivo).

Contrario a lo que sucedía en el pasado, actualmente la arquitectura del PES define claramente las reglas procesales de su tramitación, sustanciación y resolución; los órganos

competentes, la posibilidad de dictar medidas cautelares, lo correspondiente a la admisión y valoración de pruebas y las conductas y sujetos que pueden ser objeto de sanción.

En este último aspecto, cabe destacar que los sujetos que hoy son susceptibles de ser sometidos a procedimientos sancionatorios por parte del IFE aumentaron considerablemente: partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes partidistas, precandidatos o candidatos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, particulares que infrinjan las normas de financiamiento o bien que violen la prohibición de contratar tiempos en radio y televisión para fines electorales, así como funcionarios públicos que transgredan la prohibición de transmitir propaganda gubernamental durante los periodos electorales o que en cualquier momento personalicen la propaganda gubernamental.

Este universo de sujetos obligados convierte a la función de vigilancia del orden legal, que se le ha encomendado al IFE, en una tarea sumamente complicada y desgastante para la autoridad administrativa electoral.

En este sentido, el presente trabajo dará cuenta de los retos institucionales que el IFE ha enfrentado para garantizar la adecuada, correcta y pronta tramitación y resolución de las quejas y denuncias que le son presentadas a su competencia. Al respecto, los desafíos institucionales que el IFE ha tenido que enfrentar han sido en los siguientes rubros: a) capacitación jurídica; b) elaboración de herramientas tendientes a facilitar la comprensión y resolución de los PES; c) investigación, y d) sistematización de criterios jurídicos.

Lo anterior, adquiere relevancia si se toma en cuenta que el PES es un procedimiento sumamente sumario, de naturaleza precautoria, especializada y jurídica, y que además es tramitado tanto en oficinas centrales del IFE como en sus 300 órganos distritales.¹

Bajo este contexto, se analizarán las generalidades y particularidades del PES como un procedimiento especializado que le ha permitido al IFE ejercer sus atribuciones constitucionales y legales. Por ello, mi análisis versará sobre tres ejes fundamentales que responden a las siguientes preguntas sobre el PES: ¿de dónde de venimos? ¿dónde

Sólo por dar un ejemplo, de 2008 a febrero de 2011, se tramitaron 530 quejas radicadas como PES a nivel central. En el mismo periodo, pero a nivel distrital, se presentaron 661 denuncias. En total se presentaron 1191 quejas.

estamos? y ¿hacia dónde deberíamos ir? Venimos de un régimen electoral que no contemplaba el PES, circunstancia que provocó grandes males en las contiendas electorales. Estamos frente a una democracia mexicana más sólida que contempla un procedimiento expedito depurador de conductas ilegales. Y debemos ir hacia una reforma que fortalezca el PES.

II. Génesis del procedimiento especial sancionador.

En el marco del proceso electoral federal 2005-2006, algunos partidos políticos y coaliciones implementaron como estrategia de campaña, la difusión de propaganda en radio y televisión en la que incluyeron expresiones denigratorias y calumniosas contra sus respectivos candidatos. Por ejemplo:

contendiente

en los comicios era “*un peligro para México*”.

propaganda, la coalición de cuyo candidato se decía que era “*un peligro para México*”, desplegó propaganda mencionando que el candidato adversario tenía “*las manos sucias*” (denotando la idea de que era un corrupto).

En ese contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante el recursos de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-17/2006, de fecha 5 de abril de 2006, determinó que el IFE debía implementar un procedimiento expedito en el que conociera de las conductas que ponían en riesgo el desarrollo del proceso electoral y determinara si resultaba procedente, o no, ordenar la suspensión de la difusión de propaganda con contenido denigratorio o calumnioso.

En dicho recurso de apelación, la Sala Superior del TEPJF, entre otras cosas, señaló que la normativa electoral federal aplicable establecía la existencia de facultades o atribuciones expresas conferidas al propio Consejo General del IFE para:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al código electoral federal y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

La existencia de esas atribuciones explícitas se complementan, a decir de la Sala Superior del TEPJF, con la existencia de una facultad implícita consistente en que, para hacer efectivas las atribuciones arriba señaladas, es necesario que el Consejo General del IFE cuente con la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral.²

Dada la validez de los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática -de manera destacada, el de la equidad en la contienda electoral- y puesto que el IFE tiene como fines, entre otros, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, la Sala Superior del TEPJF estimó que las atribuciones explícitas del Consejo General del IFE, en el sentido de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al código electoral federal y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, entre otras atribuciones, deben estar encaminadas a la consecución de tales fines y, en general, de los principios estructurales del ordenamiento jurídico electoral, así como de los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente.

En virtud de lo anterior, en aquel entonces el TEPJF consideró que los partidos políticos nacionales (o las coaliciones) estaban en aptitud jurídica de hacer valer, ante el IFE, su inconformidad por los actos realizados por los demás partidos políticos contendientes y por sus candidatos en el proceso electoral federal 2005-2006, por estimar que tales actos eran contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática o que afectaban su derecho a la libre participación política en la contienda, con el objeto de garantizar que el

En el entendido de que, en todo caso, las facultades implícitas no son autónomas sino que dependen de una facultad principal a la que están subordinadas y sin la cual no existirían.

desarrollo del proceso electoral se ajustara a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables, así como para salvaguardar que el resultado correspondiente fuese producto de una elección libre y auténtica.

Ante la inexistencia en el año 2006 de un procedimiento especializado que le permitiera al IFE ejercer sus atribuciones constitucional y legalmente previstas, la Sala Superior del TEPJF determinó en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006 que era necesario instaurar un procedimiento distinto, aunque análogo, al establecido en el artículo 270 del código electoral federal vigente en 2006, en el que se observaran las formalidades esenciales de todo proceso exigidas constitucionalmente.

En este sentido, ante los hechos denunciados por la coalición apelante en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006, lo que se necesitaba era un procedimiento legal específico que no se agotara en la imposición de una sanción, sino que privilegiara la prevención o corrección a fin de depurar las irregularidades y pudiera restaurarse el orden jurídico electoral violado, con el propósito de garantizar el normal desarrollo del proceso electoral federal.³

La implementación del procedimiento análogo y especializado, distinto del establecido en el entonces artículo 270 del COFIPE, se justificaba porque, tal y como lo expresaba la coalición apelante sería incoherente que, por ejemplo, un partido político mediante su propaganda pudiera vulnerar las reglas y principios rectores de la materia electoral y que el IFE sólo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilícita, pues el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido con una conducta semejante, en relación con la sanción que se le pudiese imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que preferiría cometer la infracción ya que el beneficio sería mayor que la eventual sanción.

Es así que el proceso electoral federal de 2005-2006 cimentó las bases sobre las cuales se habría de instituir el actual procedimiento especial sancionador en materia electoral federal.

III. Racionalidad del procedimiento especial sancionador.

Durante el proceso electoral federal 2005-2006, el IFE resolvió 23 procedimientos expeditos relacionados con la difusión de propaganda denigratoria o calumniosa, determinando en más de la mitad de ellos, la suspensión inmediata de la difusión de la propaganda denunciada.

a) Definición.

Actualmente no existe una definición legal o reglamentaria de lo que deba entenderse por procedimiento especial sancionador. Sin embargo, el PES puede definirse como el conjunto de actos cronológica (etapas sucesivas), teleológica (se tiene una finalidad) y lógicamente relacionados entre sí (los actos tienen coherencia), cuyo objetivo es resolver, de manera expedita, sobre la presunta realización de los actos siguientes:

1. Dentro de los procesos electorales, sobre violaciones:
 - I) A lo establecido en la base III del artículo 41 constitucional;
 - II) A lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional;
 - III) Que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el COFIPE;
 - IV) Que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.
2. En todo tiempo cuando las conductas sean cometidas en radio y televisión.⁴

¿Por qué es un procedimiento?

En su libro Derecho procesal electoral mexicano, Flavio Galván define el término que se realizan de manera sistematizada para la consecución de un fin específico, ya de naturaleza jurídica o (Galván, 2000: 460-462) .

Sin embargo, no obstante que se le denomine formalmente como *procedimiento*, el PES constituye materialmente un verdadero *proceso* debido a que presupone inequívocamente que el IFE, a través de una serie de actos entre las partes interesadas, de los terceros ajenos a la relación sustancial y del propio Instituto, resuelva un conflicto de intereses de trascendencia jurídica, calificado por la pretensión de una de las partes y por la resistencia de la otra, mediante la aplicación de la legislación electoral federal.

Cabe precisar que el Consejo General del IFE, mediante el Acuerdo CG192/2011 de fecha 23 de junio del año 2011, estableció que en tanto se expide la ley reglamentaria del derecho de réplica previsto en el primer párrafo del artículo 6° de la Constitución federal, de acuerdo con lo previsto en el artículo Décimo transitorio del COFIPE, los casos de que tenga conocimiento el Instituto sobre esta materia serán tramitados de acuerdo a las reglas del PES.

¿Porqué es especial?

A *contrario sensu*, puede decirse que el carácter de especial del PES radica en el hecho de que sus supuestos de procedencia no son de naturaleza ordinaria o genérica, pues éstos son materia del procedimiento ordinario sancionador. En este orden de ideas se puede señalar que, en atención a la naturaleza de los hechos violatorios de la normatividad electoral objeto del PES y de las características propias del procedimiento, éste adquiere el carácter de especial:

a) En atención a los hechos violatorios de la normatividad electoral objeto del PES.

los hechos violatorios de la normatividad electoral pueden producir daños irreparables a la parte afectada.

En el ámbito de la comunicación política, en el cual el IFE es el administrador único de los tiempos del Estado en materia electoral, juega un papel fundamental en la configuración y diseño del PES.

Los medios de comunicación social, la propaganda política o electoral de los partidos políticos y los actos anticipados de precampaña o campaña, pueden vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, aspectos torales para garantizar la libertad del sufragio.

b) En atención a las características propias del procedimiento.

El procedimiento sumario en atención a los plazos de cada una de sus etapas, las cuales se encuentran delimitadas a efecto de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normatividad electoral.

El procedimiento, ya que tiene como finalidad primordial evitar que la conducta presumiblemente transgresora de la ley electoral, genere efectos perniciosos irreparables, a través de medidas tendentes a la cesación o paralización de los actos irregulares (medidas cautelares).

PES el ambiente político-electoral de conductas corrosivas.

imiento provoca que sólo puedan llegar a desahogarse pruebas de fácil desahogo (documentales y técnicas).

¿Por qué es sancionador?

El PES es de carácter sancionador porque, en caso de comprobarse la violación a la normatividad electoral federal, el infractor se hace acreedor a una sanción previamente establecida en la ley, con la finalidad de inhibir la realización de conductas ilícitas.

b) Características.

Del análisis de los artículos 41, base III, apartado d, de la Constitución federal, y 367 a 371 del COFIPE, se desprende que el PES reúne en esencia tres características. En efecto, el PES es sumario, precautorio y sancionador.

- **Sumario.** El PES es sumamente breve en su duración, en atención a sus plazos. Sus diversas etapas se encuentran delimitadas por plazos muy breves con la finalidad de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normativa electoral.
- **Precautorio.** El PES tiene como finalidad evitar que la conducta presumiblemente trasgresora de la normativa electoral genere efectos nocivos irreparables, a través del dictado de medidas tendientes a la cesación o paralización de los actos irregulares, cuyo objetivo es retirar a la brevedad posible la conducta infractora mediante el establecimiento de medidas cautelares antes de la emisión de la correspondiente resolución.
- **Sancionador.** Ya que en caso de comprobarse la conducta denunciada, el infractor se hará acreedor a una sanción prevista en la normatividad electoral federal, con la finalidad de inhibir que en el futuro se siga transgrediendo la ley.

c) Finalidad.

La finalidad del PES es restituir el orden vulnerado durante el desarrollo de las contiendas electorales e inhibir las conductas violatorias de las normas y principios que rigen la materia electoral.

Es decir, el objetivo de este procedimiento de carácter sumario es retirar de la arena político-electoral, a la mayor brevedad posible, las conductas infractoras que son objeto de revisión mediante el

2012: 27-28).

d) Principios aplicables al PES.

Al derecho administrativo sancionador electoral y, por ende al PES, le son aplicables, en lo que resulta procedente y no se contraponga al mismo, los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal.

Esto se debe a que ambos derechos son una manifestación de la facultad que tiene el Estado para sancionar a los gobernados en caso de que éstos infrinjan el orden jurídico vigente.⁵ A esta facultad se le conoce como *ius puniendi*.

Diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador

Ambos manifestación del <i>ius puniendi</i>		
Derecho Penal	Diferencias	Derecho Administrativo Sancionador
Juez	Órgano sancionador	Órgano administrativo
Delitos	Conductas	Infracciones
Monopolio absoluto de penas privativas de la libertad	Sanciones	Multa, amonestación pública, suspensión o cancelación de ciertos derechos, etc.
Penal	Procedimiento	Administrativo
Código Penal	Normatividad	Leyes de carácter administrativo

De esta manera tenemos que los principios aplicables al PES son los siguientes.

a) Principio dispositivo. Se encuentra esencialmente en la instancia inicial del procedimiento, donde se exige la presentación de un escrito de queja o denuncia que

Tesis relevante del TEPJF cuyo rubro es: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Tesis XL V/2002. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, pp. 121-122.

cumpla con determinadas formalidades y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos, con valor indiciario.⁶

b) Principio de prohibición de excesos o abusos de la autoridad en el ejercicio de las facultades discrecionales. Este principio general está compuesto, a su vez, por los siguientes principios específicos:

i. Idoneidad. Se refiere a que la prueba sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que, bajo este criterio se debe limitar a lo objetivamente necesario.

ii. Necesidad o intervención mínima. Al realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

iii. Proporcionalidad. En las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, la autoridad estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.⁷

c) Principio de tipicidad. Consiste en la descripción legal de una conducta específica a la que se vincula una sanción administrativa. El cumplimiento del principio de tipicidad es un mandato que deriva del principio de legalidad que se encuentra tutelado por el artículo 14 de la Constitución federal.⁸

d) Principio de exhaustividad. Impone el deber de analizar cuidadosamente en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes en apoyo de sus

El principio inquisitivo, por su parte, consiste en que una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con las etapas correspondientes del procedimiento, según lo prescriban las normas legales y reglamentarias.

Tesis de jurisprudencia del TEPJF cuyo rubro es: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Jurisprudencia 62/2002. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, pp. 51-52.

Tesis relevante del TEPJF cuyo rubro es: ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. Tesis XLV/2001. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002, p. 31.

pretensiones, durante la integración de la litis, así como el análisis de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver.⁹

e) Principio de legalidad. Se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, a las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.¹⁰

f) Principio de concentración. El procedimiento en su totalidad debe conocerlo el mismo órgano jurisdiccional o el mismo órgano administrativo competente, en un número limitado de etapas y actuaciones procedimentales.

g) Principio de inmediatez. Favorece la comunicación directa del justiciable o de los denunciantes con el juzgador o el órgano administrativo competente, particularmente en relación con los actos de prueba.

h) Principio de celeridad. Obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios a fin de dictar resolución en forma rápida. Al efecto, confluyen dos exigencias igualmente necesarias que deben ser maximizadas:

- i. La garantía de un pronunciamiento jurisdiccional o de una determinación administrativa que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento (lo cual requiere cierto tiempo).
- ii. Evitar que la eventual decisión ajustada a derecho pero tardía, resulte ineficaz.¹¹

i) Principio de irretroactividad de la ley. Este es un principio establecido en el artículo 14 de la Constitución federal, el cual señala cto

Tesis de jurisprudencia del TEPJF cuyo rubro es: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Jurisprudencia 12/2001. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002, pp. 16 y 17.

Tesis de jurisprudencia del TEPJF cuyo rubro es: PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. Jurisprudencia 21/2001. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002, pp. 24-25.

Sentencia del TEPJF identificada con el número de expediente SUP-RAP-017/2006.

retroactivo en perjuicio de la retroactividad de la ley consiste en que las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que hayan sido realizados antes de la entrada en vigor de dichas normas. Las leyes únicamente rigen durante su periodo de vigencia y, por lo tanto, sólo pueden regular los hechos que se produzcan entre la fecha de su entrada en vigor y la de su abrogación o derogación.

j) Principio de presunción de inocencia (in dubio pro reo). De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Constitución federal, debe presumirse la inocencia del acusado mientras no se declare responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa. Este principio implica la imposibilidad jurídica de imponer consecuencias previstas para un delito o infracción cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático.¹²

k) Principio de non bis in idem (nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito). Este principio impide que nadie pueda ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene, según lo establece el artículo 23 constitucional. Este principio tiene una vertiente material y una procesal. La primera es la garantía para quien comete un acto ilícito, de que no podrá ser sancionado dos veces por el mismo hecho. La segunda consiste en que un mismo hecho no podrá ser objeto de dos procesos distintos.

IV. Retos institucionales del PES.

Del análisis hasta aquí realizado sobre la génesis y racionalidad del PES, es dable desprender que aquél es sumamente técnico y especializado. El primer aspecto deviene en que el PES, si bien formalmente es un *procedimiento*, no menos cierto es que materialmente constituye un verdadero *proceso* (concepto que tiene una connotación jurídica, reducida incluso al ámbito del Derecho Procesal).

Tesis relevante del TEPJF cuyo rubro es: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. Tesis LIX/2001. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002, p. 121.

Esta circunstancia se traduce en que quienes son los encargados de tramitar, sustanciar y resolver los PES, es decir, la Secretaría Ejecutiva y el Consejo General a nivel central, y los Vocales Ejecutivos y Consejos y Juntas Distritales a nivel desconcentrado, tienen que aplicar diferentes técnicas para, entre otros aspectos:

- Analizar la queja o denuncia que se interpone para fijar la litis planteada.
- Identificar y clasificar los agravios esgrimidos por las partes.
- Valorar adecuadamente las pruebas ofrecidas.
- Interpretar adecuadamente la normatividad electoral.
- Argumentar jurídicamente sus resoluciones.

Aspectos todos éstos que requieren la aplicación de diversas técnicas procesales. Por otro lado, el aspecto especializado del PES deriva de que su materia implica el conocimiento del derecho electoral mexicano, y que como rama del derecho público, conlleva el necesario conocimiento no solo de la parte adjetiva (derecho procesal) sino también de la parte sustantiva de aquél (sobre todo, derecho constitucional).

Es pues en la resolución de los PES en dónde se han suscitado intensas y apasionadas discusiones en casos paradigmáticos. En México, el régimen administrativo sancionador electoral en general, y el régimen especial sancionador en particular, tiene un nivel de especialización y detalle que difícilmente se encuentra en otros países. Las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones son robustas, complejas y con un gran número de funciones.

Lo anterior ha implicado que en la práctica, los órganos del IFE competentes para tramitar, sustanciar y resolver los PES, se hayan erigido materialmente en verdaderos infra-tribunales electorales.

De esta manera, la implementación del PES por parte del IFE significó, y en gran medida sigue significando, retos institucionales en los siguientes rubros:

- Desgaste institucional.
 - Capacitación jurídica.
 - Elaboración de herramientas tendientes a facilitar la comprensión y resolución de los PES.
 - Investigación.
 - Sistematización de criterios.
-

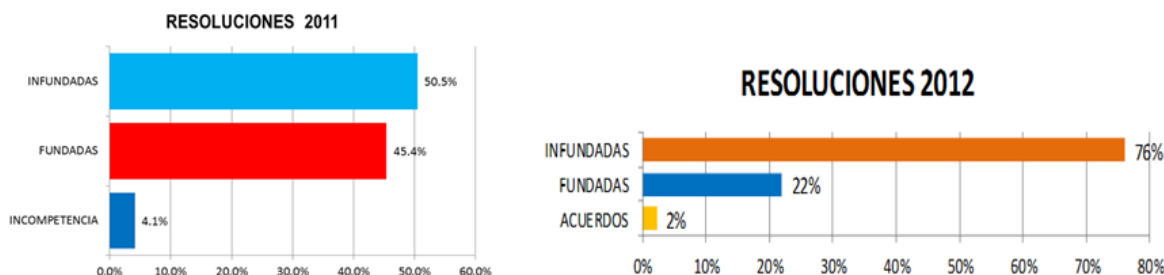
a) Desgaste institucional.

La responsabilidad de llevar a buen puerto la nave democrática, de manera particular durante los procesos electorales, implica en primera instancia que todos los participantes en el juego político (partidos, candidatos, servidores públicos, autoridades, medios de comunicación, grupos de interés y ciudadanos) asuman las reglas y actúen respetándolas. Esto es así pues la democracia, advertía Karl Popper, se caracteriza por ser una forma de gobierno que permite la renovación de los gobernantes sin derramamientos de sangre. Es cierto, pero también lo es que ello requiere que todos los participantes en el juego democrático actúen responsablemente y no exacerben hasta el límite las capacidades de la misma democracia y de sus instituciones para procesar la conflictividad propia de toda sociedad plural y diversa, particularmente durante las elecciones, mismas que constituyen momentos particularmente intensos desde el punto de vista político.

Bajo esta tesitura, el mecanismo procesal previsto por la legislación electoral federal para resolver en gran medida la conflictividad producto de la contienda electoral, ha representado para el IFE un gran desgaste político e institucional.

En efecto, el PES provoca un desgaste político dentro del Instituto toda vez que, como árbitro en la contienda, y sea cual sea el sentido de la resolución de los PES, aunque invariablemente apegada a derecho, siempre hay descontento político que no estrictamente jurídico- por parte de los partidos políticos cuya resolución no les es favorable, considerando a éstas como auténticas afrentas personales. La resolución de los PES ha provocado discusiones tensas y por demás *maratónicas* en los órganos del IFE encargados de resolverlos, dentro de los cuales existen representantes de las diferentes fuerzas políticas que en muchas ocasiones perecieran la *espada de Damocles* pendiendo sobre la cabeza del IFE. Esta circunstancia ha expuesto al IFE a un desgaste político permanente, como si se le quisiera ver como un rehén de los intereses políticos particulares.

Además, aspecto importante es el hecho de que en muchas ocasiones pareciera que el PES se use como estrategia política. Esto es así ya que existe un alto índice de procedimientos desechados, lo que me lleva a concluir que los partidos políticos apuestan al impacto político que pueda reportarles la interposición de un PES, más allá de su viabilidad jurídica.



Por otro lado, pero en estrecha relación con lo anterior, el PES ha significado un desgaste institucional para el IFE dado el cúmulo de procedimientos que ha tenido que resolver. Durante el proceso electoral federal 2008-2009, a nivel distrital se radicaron 661 PES. El estado que registró más procedimientos especiales fue el Estado de México, con 117 procedimientos; le siguen Veracruz con 77; Puebla con 66, y el Distrito Federal con 50. Por otra parte, los estados en donde se registraron menos procedimientos especiales fue Querétaro con un solo procedimiento; Campeche, Colima y Nayarit con dos procedimientos cada uno, y Coahuila y Sonora con cuatro procedimientos.

Durante ese mismo periodo, a nivel central se radicaron 361 PES; 202 se desecharon, 6 se sobreseyeron, en 3 se declaró incompetencia y 149 fueron resueltos por el Consejo General en los siguientes sentidos: 89 infundados y 60 fundados (o parcialmente fundados). En total el IFE resolvió 1022 procedimientos especiales.

Durante el proceso electoral federal 2011-2012 a nivel central se recibieron 444 quejas, de las cuales: 40 se desecharon, en 7 se declaró incompetencia, 12 se remitieron a juntas distritales, 6 se dieron de baja administrativa y 285 fueron resueltas como sigue: 213 se declararon infundados y 72 fundados (o parcialmente fundados). A nivel distrital se recibieron 908 quejas. En total el IFE resolvió 1352 procedimientos especiales.

Por lo que se refiere al motivo de las quejas, éstas versaron principalmente sobre los siguientes temas.



De acuerdo a la naturaleza de las quejas es claro que una gran parte de ellas se refieren al uso de campañas negativas, es decir, relacionadas con los temas de denigración y calumnia. El objetivo de regular las campañas negativas es evitar que el elector tenga información incorrecta o información infundada y falsa de los contendientes políticos, lo que conlleva a que el ciudadano no cuente con elementos adecuados para tomar su decisión en el momento de votar.

Lo anterior, constituye un reto más que el IFE ha tenido que enfrentar. En efecto, debe resaltarse la enorme dificultad que ha encarado el Instituto en su función sancionatoria al tener que vigilar que las expresiones de los partidos y candidatos en su propaganda no vulneren la prohibición de denigrar a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, que hoy, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, tiene base constitucional. Como lo han demostrado reiteradamente los procesos electorales desde 2006, cuando las estrategias electorales se han centrado en gran medida en la descalificación y denostación del adversario, las impugnaciones sobre el tema se han venido constituyendo en un flanco muy delicado en la actuación de las autoridades electorales que cotidianamente se han visto sometidas a tener que determinar los límites legítimos de la libertad de expresión en el contexto de las campañas políticas. La frontera entre las expresiones que son lícitas y las ilícitas es muy difícil de determinar, sobre todo porque está en juego el derecho fundamental de libre expresión de las ideas que, si bien no es ilimitado *per se*, sí puede verse lesionado indebidamente si ocurre una excesiva interpretación de la prohibición que establecen las normas electorales.

Otro aspecto sobresaliente en los datos, es la cantidad de quejas relacionadas con actos anticipados de campaña y la promoción personalizada de servidores públicos. Las violaciones cometidas en ambos rubros le restan equidad a la contienda electoral puesto que implican ventaja en tiempos y en forma con respecto a los otros candidatos.

Todo lo anterior implica que tan solo a nivel central, y únicamente por cuanto hace a la resolución de los PES durante los procesos electorales, en 2008-2009 el Consejo General del IFE haya llevado a cabo 88 sesiones con un total de 321 hrs, con 54 minutos.

Durante el proceso electoral 2011-2012, la cifra fue de 82 sesiones, que represento 381 hrs. con 23 minutos.

Tiempo dedicado por el Consejo General del IFE en la resolución de los PES		
PEF 2011-2012	82 sesiones	381 hrs. con 23 minutos
PEF 2008-2009	88 sesiones	321 hrs. con 54 minutos

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección del Secretariado del IFE

Esta circunstancia refleja la carga excesiva de trabajo que implica la tramitación, sustanciación y resolución del PES. Es precisamente el gran número de quejas que se radican en el Consejo General lo que genera una sobrecarga de trabajo, además de que la resolución de los procedimientos requiere rapidez. Esto significa que las actividades relacionadas con el PES reciben una atención importante respecto de cualquier otra actividad que realice el Consejo General puesto que consumen una cantidad importante de tiempo, siendo que la organización de las elecciones implica diversas y complejas actividades.

b) Capacitación jurídica.

En atención al carácter técnico y especializado del PES, el IFE ha tenido y tiene la necesidad constante de capacitar y actualizar a su personal en cuanto a la tramitación y sustanciación del procedimiento especial.

En este sentido, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del IFE, como parte de las actividades de actualización permanente revisó y analizó las nuevas atribuciones del IFE, así como su impacto en las funciones que desempeñan los miembros del Servicio Profesional Electoral, encontrando que existían temas cruciales de cara al Proceso Federal Electoral 2011-2012, como el relativo al PES de carácter expedito, en el que se faculta a los consejos y juntas distritales para su tramitación y resolución.

Esto habida cuenta de que las Juntas Ejecutivas o Consejos Distritales son competentes para tramitar y/o sustanciar el PES cuando la comisión de conductas se refiera a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así

como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda de acuerdo con lo previsto en el artículo 371 del COFIE y en el artículo 19, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Bajo este contexto, los consejeros electorales del Consejo General y la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del IFE determinaron elaborar un curso sobre el Procedimiento Especial Sancionador, dirigido a los miembros del Servicio Profesional Electoral que son responsables de la instrucción y resolución de dicho procedimiento, que retomara las experiencias adquiridas por los miembros del Servicio Profesional que los aplicaron en el proceso electoral 2008-2009, con la finalidad de que los nuevos funcionarios contaran con los conocimientos, habilidades y competencias para cumplir su responsabilidad y funciones que tienen encomendadas en esta materia.

Algunos datos que se consideraron para el desarrollo de este curso, son:

- Que de los 664 puestos de Vocales Ejecutivos y Secretarios Locales y Distritales, 33 Ejecutivos y 59 Secretarios, eran de nuevo ingreso o miembros del Servicio que concursaron y ganaron estos cargos en el 2011, por lo que no contaban con la experiencia suficiente dado que no habían ejercido la función o la aplicación de los procedimientos especiales sancionadores.
- 247 miembros del Servicio no tienen una formación educativa en Derecho (de acuerdo a la situación del 24 de agosto de 2011) y no poseían conocimientos jurídicos para la resolución y tramitación de los PES.

Asimismo, en la Detección de Necesidades de Capacitación (DNC) aplicada a los miembros del Servicio Profesional Electoral en el año 2011, se obtuvo como resultado la petición de un curso en materia del PES, por ello, el curso forma parte del catálogo de actividades de actualización permanente aprobado por la Junta General Ejecutiva del IFE.

El curso sobre el PES tiene la finalidad de enriquecer y actualizar los conocimientos, habilidades y aptitudes para mejorar el desempeño de las funciones del cargo o puesto de los miembros del Servicio Profesional Electoral y facilitar el cumplimiento de las atribuciones institucionales, así como para enfrentar los retos que implican los procesos electorales federales.

De esta manera, de 2008 a la fecha se ha impartido capacitación a poco mas de 5, 976 funcionarios, entre vocales ejecutivos, vocales secretarios y auxiliares jurídicos, tanto de consejos y juntas locales como de consejos y juntas distritales. Además el Instituto, a través de su Dirección Jurídica y de su Centro para el Desarrollo Democrático, ha impartido diferentes talleres presenciales sobre el PES.

c) Elaboración de herramientas tendientes a facilitar la comprensión y resolución de los PES.

En estrecha relación con la capacitación, paralelamente el IFE a través de su Centro para el Desarrollo Democrático, ha desarrollado múltiples herramientas tendientes a facilitar la comprensión de la tramitación, sustanciación y resolución del PES.

En este rubro, el Centro para el Desarrollo Democrático ha desarrollado el Campus Virtual del IFE, herramienta informática que, entre otros beneficios, permite otorgar capacitación a distancia a todos los funcionarios del Instituto, tanto de sus oficinas centrales como de sus órganos desconcentrados (en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales uninominales).

El Campus Virtual del IFE ofrece diversas herramientas para la gestión del conocimiento. Mediante ellas los usuarios pueden comunicarse e interactuar de forma tal que, con el conocimiento colectivo, se posibilita la formación de una comunidad de aprendizaje.¹³ Las herramientas que ofrece el Campus para la gestión del conocimiento son:

- Foros de discusión
- *Blog*
- *Wiki*
- Glosario
- Repositorio de archivos
- Biblioteca virtual
- Carpetas personales y compartidas
- Calendario
- Aula virtual con audioconferencia en tiempo real
- Publicación de contenido tales como: Preguntas frecuentes, Guías, Protocolos y Lineamientos

Con estas herramientas se incorporó un espacio permanente de consulta y referencia acerca del PES, con el objetivo de integrar una base de conocimiento como medio para la resolución autogestiva de dudas.

Adicionalmente a lo anterior, en el marco de los Méritos Administrativos Ejercicio 2010 del IFE¹⁴, los CC. Miguel Ángel Patiño Arroyo, Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de Tabasco y José Efraín Morales Jurado, Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva 13 en Guanajuato, presentaron la propuesta denominada *“Guía interactiva para el trámite y sustanciación de Procedimientos Especiales Sancionadores en Consejos y Juntas Distritales Ejecutivas”*.

Con base en dicha propuesta, el Centro para el Desarrollo democrático del IFE desarrollo dentro de su Campus Virtual, la mencionada guía interactiva. Ésta se estructura de la siguiente manera:

- Hoja principal que contiene, de manera ordenada y cronológica, las actividades generales que se deben de realizar al momento de recibir una queja o denuncia que conlleve a la tramitación y sustanciación del PES.
- Hojas de actividades, que están enumeradas de la 1 a la 12, y que contienen el desglose de las actividades generales en actividades más específicas.
- Hoja Glosario, en el que se describe el significado de algunas siglas o términos utilizados en la Guía.
- Normatividad relacionada con la resolución del PES (leyes, reglamentos y acuerdos del Consejo General del IFE).

Los Méritos Administrativos del IFE son un ejercicio que realiza el Instituto de manera anual, con el fin de poner a concurso de su Personal del Servicio Profesional Electoral, la elaboración de aportaciones destacadas, propuestas de mejora y estudios e investigaciones, premiando aquellos trabajos que le reporten beneficios institucionales directos al IFE.



Guía interactiva para la tramitación y sustanciación del PES

La Guía Interactiva resulta una herramienta de gran apoyo para poder comprender la tramitación y sustanciación del PES. Con esta medida se fortaleció la capacitación de todo el personal del Instituto que lo requirió, contribuyendo a mejorar su desempeño en esta materia.

d) Investigación.

Actualmente, el PES se instituye como parte de un régimen sancionador complejo en el que se precisan los sujetos sancionables, los tipos de sanciones, los órganos encargados de resolver, las reglas del procedimiento, etc. Esta circunstancia hizo patente la necesidad del IFE para una investigación sobre el tema, la cual culminó con la publicación de un documento impreso, de difusión y con fines informativos sobre el PES.

El documento de difusión tiene como objetivo dar a conocer las reglas y características del complejo procedimiento sancionador, mediante explicaciones concretas y sencillas de su tramitación y sustanciación. El documento incluye lo siguiente.

- ⇒ Tesis relevantes y de jurisprudencia relacionadas con el tema, emitidas por el TEPJF;
- ⇒ Formatos de diversos acuerdos que se tienen que elaborar durante la sustanciación del PES, tales como acuerdos de admisión, de desechamiento, notificaciones a las partes, etc.;
- ⇒ Un glosario jurídico; y
- ⇒ La normatividad que resulta aplicable para la sustanciación del PES.

Asimismo, el IFE ha publicado la colección *Cuadernos para el debate*, cuyo cuaderno no. 1 está dedicado al PES. En éste, el Dr. José Roldán Xopa revisa las aportaciones jurídicas, criterios generados y problemática enfrentada en la aplicación del PES; se describe su origen y sus principales rasgos para posteriormente examinar algunos de los

aspectos sustantivos relevantes para el entendimiento de su funcionamiento. Así, se realiza un ejercicio de reconstrucción de la función del PES en el sistema electoral a partir de un análisis crítico de su diseño y de la práctica institucional del IFE y del TEPJF (Roldán, 2012: 9-12).

e) Sistematización de criterios.

Se dice y se dice con razón que la información es poder, pero la información sistematizada lo es aún más. Bajo esta tesitura, innegable es la importancia que tiene el hecho de que los órganos del Estado tengan debidamente sistematizada toda la información que producen en el ejercicio del poder público. Ahora bien, en el quehacer jurisdiccional esta circunstancia adquiere mayor relevancia pues la debida sistematización de los criterios jurídicos que emiten al resolver los asuntos puestos a su competencia, reportará ventajas en cuanto a la tramitación y resolución de aquellos.

Al respecto, y por cuanto hace a la sistematización de criterios referentes al PES, actualmente la Dirección Jurídica del IFE ha instrumentado el Sistema Integral de Quejas y Denuncias. Éste es una herramienta informática que permite la sistematización de criterios, experiencia y gestión del conocimiento jurídico referente a la tramitación, sustanciación y resolución del PES.

Esta herramienta es un esfuerzo institucional que conlleva el trabajo jurídico pero también informático del Instituto, ya que se permite consultar de manera fácil y sencilla información sobre los expedientes.

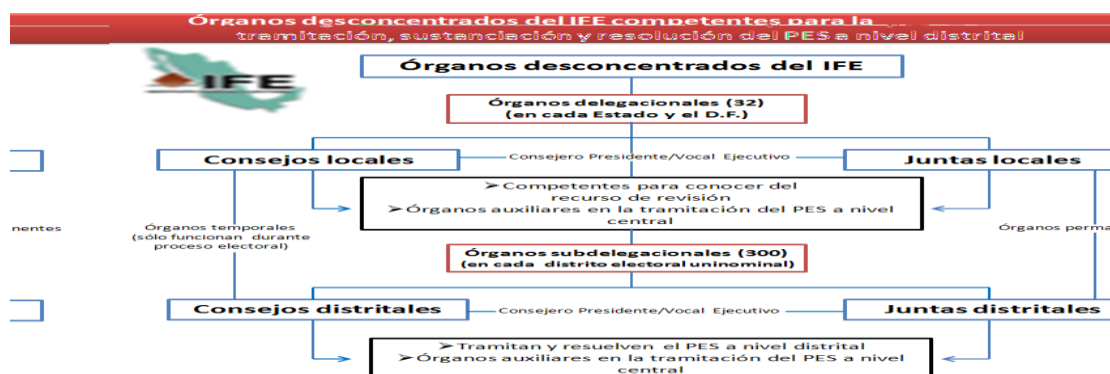
V. Perspectivas del PES

Sin duda alguna, concebido como un medio eficaz para retirar de la arena político-electoral a todas aquellas conductas que pudieran producir violaciones sustanciales a los principios constitucionales que deben observar las elecciones para ser consideradas como válidas, verificándose daños irreparables dados sus medios comisivos (radio o televisión) o bien en atención a la relevancia de los bienes jurídicos tutelados (por ejemplo, la equidad), el PES ha hecho frente a un sin fin de obstáculos en su puesta en práctica. Los retos están

circunscritos al ámbito administrativo (capacitación y actualización permanente) y al procedimental (corrección normativa del PES).

- **Capacitación y actualización permanente**

Si bien es cierto que los responsables de tramitar, sustanciar y resolver los PES han adquirido con la *praxis* los conocimientos necesarios para llevar por buen camino el desarrollo de este procedimiento jurídico-electoral, también es cierto que dichos conocimientos no son suficientes, sobre todo si tomamos en cuenta que el diseño normativo



El segundo aspecto tiene que ver con el carácter técnico y especializado del PES, aspectos ambos que ya he referido líneas arriba, motivo por el cual no redundaré en el tema. Sólo haré énfasis en que, dado el perfil de los funcionarios encargados de la tramitación y sustanciación del PES y de la naturaleza de éste, es necesario una capacitación y actualización permanente del personal del IFE, lo cual implica recursos humanos para la organización de cursos, talleres, realización de investigaciones o sistematización de criterios, todo lo cual conlleva, a su vez, recursos económicos.

Es innegable que se pueden cometer errores humanos y técnicos al ocuparse de la resolución de los PES; sin embargo, los buenos resultados que hasta ahora ha arrojado la práctica de resolución del PES podrían acrecentarse si se evita la comisión de yerros por la falta de conocimiento técnico-jurídico al respecto. La implementación de cursos de capacitación y el desarrollo de materiales pedagógicos son alternativas para solventar esta situación.

- **Corrección normativa del PES.**

No obstante los avances logrados con la reforma electoral de 2007-2008, aún existen diversos desafíos que el PES debe enfrentar. Esto es así ya que no existe una normativa lo bastante clara para resolver distintos supuestos que en la práctica se presentan a la hora de tramitar y sustanciar el PES. En efecto, se trata más que de una cuestión sustantiva, de un aspecto adjetivo, es decir, de reglas procesales.

Ya mencionaba el dinamismo judicial que ha presentado el PES, lo que en gran medida se debe a que la normatividad no ha sido del todo completa, por el contrario, ésta es

insuficiente y muy corta a la hora de enfrentar la instrumentación procesal del especial sancionador.

Así pues, en la puesta en práctica del PES los órganos del IFE se han encontrado con múltiples problemas de tipo jurídico-procedimental en temas como: la legitimación, cómputo de plazos, notificaciones, desechamiento de quejas, desahogo de pruebas, competencia en asuntos de radio y televisión en procesos electorales locales, medidas cautelares e individualización de la sanción.

No obstante lo anterior es de mencionar que muchos de esos aspectos, si bien en su momento fueron novedosos y de gran relevancia, hoy día han quedado resueltos por los diferentes criterios establecidos por el TEPJF, muchos de los cuales, cabe destacar, fueron *provocados* por el IFE. Sin embargo, se hace necesario que esos criterios, tanto de tesis de jurisprudencia como relevantes, queden plasmados en la normatividad atinente al PES, ya que si bien es cierto que las tesis de jurisprudencia (únicas obligatorias para las autoridades electorales) son la interpretación de la ley, no son ley en sí mismas. Esto sin dejar de mencionar que en este sentido el IFE ya ha incorporado muchos de los criterios emitidos por el TEPJF en el Reglamento de Quejas y Denuncias vigente.

A pesar de ello, es posible que surjan nuevos problemas producto de distintas prácticas llevadas a cabo por los actores políticos durante los procesos electorales federales, que impliquen el reajuste y perfeccionamiento de las normas escritas por el legislador, especialmente por la tensa relación que existe entre el dinero, los medios de comunicación y su reflejo en los actos anticipados de precampaña y campaña.

Si bien es cierto que con la reforma electoral de 2007-2008 se configuró al PES como un procedimiento sumario, se enfatizó su naturaleza preventiva y depuradora mediante el establecimiento de medidas cautelares, se aumentó el número de sanciones y sujetos sancionados y se precisaron sus reglas procesales, además de instituirse un nuevo régimen de comunicación política, también es cierto que la naturaleza de cada uno de estos elementos vuelve perfectible al PES.

El aspecto más importante que aquí planteo, sería la posibilidad de implementar una naturaleza dual del PES en cuanto a su procedimiento: un ámbito administrativo a cargo del IFE y otro jurisdiccional a cargo del TEPJF. Es decir, que la tramitación y sustanciación

corresponda a los órganos distritales del IFE o a su Secretaría Ejecutiva, según corresponda; y que la resolución de los PES corresponda, respectivamente, a las Salas Regiones y Superior del TEPJF.

Dicha propuesta tendría muchos efectos positivos en el diseño de nuestro sistema electoral, toda vez que se aprovecharía la experiencia y profesionalismo de los funcionarios tanto del IFE como del TEPJF. Algunos beneficios específicos de esta propuesta son los siguientes.

- a) Las conductas denunciadas podrían ser investigadas con una mayor diligencia, en razón de que se aprovecharía la experiencia e infraestructura de los órganos centrales y desconcentrados del IFE.
- b) La resolución profesional a cargo de auténticos órganos jurisdiccionales, aprovechándose la experiencia y el conocimiento técnico especializado de los funcionarios del TEPJF.
- c) Se erigiría al PES como un procedimiento uni-instancial -en el caso de asuntos competencia de oficinas centrales del IFE-, y bi-instancial, -en el caso de asuntos competencia de los órganos distritales-.
- d) Lo anterior, implicaría garantizar la resolución expedita de los PES, así como proveer una economía procesal (baste mencionar que actualmente la rapidez del PES se ha visto en entredicho, en razón de que materialmente en algunos casos se hace necesario la realización de diversas diligencias, y que en otros más, la materia de un mismo PES se puede impugnar en diversas ocasiones, lo que trae como consecuencia que la resolución final de un asunto se dilate demasiado).
- e) Habría uniformidad de criterios en la resolución y sobre todo, en la individualización de las sanciones correspondientes. Actualmente, se han presentado casos cuya conducta denunciada es similar, y en donde los órganos distritales del IFE han procedido a la imposición de sanciones diferentes, es decir, diferentes sanciones para iguales infracciones.

Finalmente, es de mencionar que el PES enfrenta retos de manera permanente, ligados a circunstancias endógenas y exógenas del propio proceso. No obstante su práctica ha arrojado excelentes resultados y ello debe ser un aliciente no sólo para seguir cosechando

estos frutos, sino también para consolidar su importante papel como mecanismo depurador de los efectos corrosivos de conductas antidemocráticas en las elecciones federales.

VI. Conclusiones.

Sin duda alguna, los momentos electorales las elecciones- traen aparejados una conflictividad natural que les es intrínseca y que en muchos sentidos implican etapas de una tensión particular para la vida de las sociedades democráticas. Las contiendas políticas que se despliegan durante los comicios y las campañas que les anteceden suelen presentarse bajo las más diversas formas de contraste cuando no de abierta, franca y ríspida confrontación entre los actores políticos.

Durante los últimos procesos federales electorales, la dinámica en el campo político ha ido evolucionando. El uso de los medios electrónicos ha cobrado una relevancia nunca antes vista en México. Antes de 2008 no existía una regulación adecuada en materia de propaganda electoral y acceso a medios de comunicación en cuestiones electorales. La reforma electoral constitucional y legal de 2007-2008 respondió a esta demanda mediante la modificación de la normatividad con respecto a los tiempos en medios para partidos políticos y las sanciones en caso de incumplimiento a esas normas.

De esta manera surgió el procedimiento especial sancionador, parte integrante del régimen administrativo sancionador electoral. El objetivo de tener un procedimiento especializado es lograr la resolución expedita y la aplicación de la sanción de manera efectiva, dada la naturaleza y alcance de los medios de comunicación y la propaganda transmitida a través de ellos.

Así, una de las ventajas que representa el PES es que se especializa en la materia electoral, por lo que cuenta con una serie de pasos específicamente diseñados para actuar de manera expedita y detener la conducta infractora de manera pronta. Asimismo, también permite la participación de los órganos centrales y desconcentrados del IFE, facultándolos para resolver y dictar resoluciones con respecto a actos que violen lo dispuesto en la Constitución y en el COFIPE. Esto logra que haya una distribución en el número de quejas que el Consejo General tiene que atender, además de ayudar al objetivo principal del procedimiento especial sancionador: la pronta resolución de la queja.

Sin embargo, a pesar de que el número de quejas atendidas por el Consejo General del IFE disminuye de manera importante gracias a las facultades otorgadas a los órganos desconcentrados del IFE, éste sigue siendo muy alto. Así el Consejo General se encuentra con una sobrecarga de trabajo, lo cual hace que la resolución de los procedimientos especiales requieran más tiempo del previsto y que reciban más atención que otros temas que también son relevantes en la agenda del IFE.

A pesar de todo, es importante reconocer el avance que significa la implementación del PES. Los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012 así lo demuestran; aquéllos se desarrollaron de manera adecuada y las quejas surgidas durante las contiendas electorales han sido atendidas mostrando, sin dejar de reconocer, las deficiencias legales que aún existen en la ingeniería del PES, pero también baste decirlo, demostrando que su existencia es básica para una democracia como la mexicana.

Como responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y como garante de la celebración periódica y pacífica de los comicios federales, así como del ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, el IFE debe garantizar una contienda electoral en la que imperen los principios de constitucionalidad y legalidad por parte de los actores políticos, particularmente de los partidos políticos o coaliciones y sus candidatos, de conformidad con las reglas y principios vigentes en la materia electoral y, por ende, de los valores y bienes protegidos constitucionalmente. Una contienda electoral que se ajuste a tales principios es un prerequisite de una elección libre y auténtica, en los términos del segundo párrafo del artículo 41 constitucional.

Lo anterior, toda vez que la democracia es una construcción colectiva que no sólo requiere un compromiso de todos los actores políticos y sociales para poder establecerse y recrearse, sino que impone una responsabilidad conjunta para preservarla frente a las tentaciones siempre presentes de conductas antidemocráticas.

Es así que una vez puesto a prueba el PES durante dos procesos electorales federal, es tiempo de revisar su arquitectura con la finalidad de subsanar algunos de los problemas que inevitablemente ha generado y atenuar el desgaste que implica para el IFE. En todo caso, repensar el diseño institucional y procedimental del PES en una clave que permita descargar al IFE de la gran presión política que supone el resolver los PES y que suponga

una mayor corresponsabilidad de otros órganos del Estado, sea una ruta que valga explorar para fortalecer los controles sobre los sujetos obligados por las reglas electorales sin abrir flancos vulnerables que, en definitiva, pueden terminar por incidir en la confianza y certeza que debe investir a los procesos electorales.

VII. Bibliografía

Obras consultadas

- Centro de Capacitación Judicial Electoral. 2011. Derecho Administrativo Sancionador Electoral, material didáctico de apoyo para la capacitación. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Galván Rivera, Flavio. 2000. Derecho procesal electoral mexicano, México: Oxford.
- Gómez Lara, Cipriano. 2009. Teoría General del Proceso. México: Harla.
- 2009. Teoría General del Proceso. México: Oxford.
- Instituto Federal Electoral. 2012. Tres años trabajando por la democracia. Gestión de la Presidencia del Consejo General del IFE. México.
- Ministerio de Justicia de España. 2005 Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Thomson-Aranzadi.
- Roldán Xopa, José. 2012. El procedimiento especial sancionador en materia electoral. México: Instituto Federal Electoral.
- Silva Adaya, Juan Carlos. 2008. El Derecho administrativo sancionador electoral y el estado constitucional y democrático de derecho en las sentencias del Tribunal Electoral. México: UNAM Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional Marcial Pons.

Diccionarios

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Glosario Jurídico*, en: <http://portal.te.gob.mx/glosario> [Consultada el 6 de enero de 2012.]

Marco normativo

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de radio y televisión en materia electoral.

Páginas Web

- <http://www.ife.org.mx>
- <http://portal.te.gob.mx/>