

Las consecuencias políticas del nuevo
Procedimiento Especial Sancionador

Mesa: Justicia electoral

XXVI Congreso Nacional de Estudios Electorales
Balance de la reforma electoral de 2014

Leonardo Valdés Zurita
Investigador Asociado
El Colegio de México

*En una elección la única legitimidad posible es la otorgada por los competidores,
cuando aceptan públicamente la limpieza del proceso y de los resultados.*

Rafael Segovia.

La política como espectáculo.

El Procedimiento Especial Sancionador (PES) fue producto del conflictivo proceso electoral de 2006. Durante el desarrollo del mismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) decidió que el Instituto Federal Electoral (IFE) estableciera un procedimiento expedito para resolver aquellas quejas que podían tener un impacto significativo sobre la equidad y la legalidad del proceso electoral en su conjunto.

En el marco de la reforma electoral de 2007, el legislador decidió incluir un conjunto de normas que llevaron al código electoral la definición del PES y estableció los procedimientos y criterios generales para su substanciación. Como producto de esa reforma, el IFE adecuó su estructura y reformó su normatividad interna. Así, se aplicó el nuevo PES durante los procesos electorales de 2009 y 2012.

Aplicar ese modelo de justicia electoral administrativa implicó un gran esfuerzo institucional y cierto desgaste en la relación entre el IFE y las representaciones de los partidos políticos ante el Consejo General. Por esas razones surgieron voces proponiendo un nuevo modelo de PES.

La reforma electoral de 2014 creó ese nuevo modelo. El Instituto Nacional Electoral (INE) heredó todas las facultades del IFE en esta materia, salvo una: resolver e imponer las sanciones correspondientes. Esa facultad se ubicó en una nueva sala especializada del TEPJF.

Este trabajo analiza la información pertinente, para indagar acerca de las consecuencias políticas del cambio de modelo de justicia electoral, en términos del PES.

1. De los criterios de interpretación del TEPJF.

El 31 de octubre de 2007 la Sala Superior (SS) del TEPJF aprobó la Jurisprudencia 12/2007, a la que puso como rubro: “Procedimiento sumario preventivo. Facultad de la autoridad electoral para instaurarlo”. Dice el texto de la jurisprudencia:

“El principio rector, contenido en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite establecer que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de

las actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley. El ejercicio de dichas atribuciones debe satisfacer el principio depurador del proceso electoral respectivo, a fin de asegurar su apego a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencausamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionadoras o anulatorias. De ahí que, la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se debe privilegiar los principios rectores del orden constitucional.”

Esta jurisprudencia fue resultado de la acumulación de tres sentencias que se dictaron entre 2006 y 2007, como producto de dos recursos de apelación contra actos del Consejo General (CG) del IFE y de un juicio de revisión constitucional electoral, interpuesto contra una sentencia del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Tamaulipas.

El primero de los recursos (identificado como SUP-RAP-17/2006¹) fue presentado por la Coalición Por el Bien de Todos (CPBT). En los términos del reglamento de sesiones del CG, esa coalición solicitó se incorporará, al orden del día de la sesión extraordinaria, que se celebraría el 15 de marzo de 2006, un proyecto de “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordena a la Coalición ‘Alianza por México’ que retire aquellos promocionales que trasmite en radio, televisión e internet, que no cumplen por lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos

¹ Cuya sentencia se dictó el 5 de abril de 2006.

Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”². El proyecto fue desechado por el voto unánime de los Consejeros Electorales.

Tal acto fue lo que impugnó la CPBT ante el TEPJF. En su defensa, el IFE argumentó que para otorgar el derecho a defenderse al presunto responsable y para observar el debido proceso, la CPBT tenía a su disposición el procedimiento administrativo sancionador contemplado en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). La SS consideró que los plazos establecidos para el desahogo de ese procedimiento eran demasiado largos y, al determinar como parcialmente fundada la apelación, ordenó la realización de un procedimiento expedito, que garantizara el debido proceso. Para ello, en la propia sentencia, estableció los procedimientos y plazos que se debían observar para el desahogo de la denuncia presentada por la CPBT.

Ese procedimiento debía ser desahogado en los mismos términos que el establecido en el artículo 270 del COFIPE, pero en plazos significativamente reducidos. El CG del IFE acató la sentencia, llevó a cabo el procedimiento de manera expedita y en sesión del 13 de abril,

² Se trataba de dos promocionales que según la CPBT estaban “encaminados a denostar, generar descrédito y descalificación” de su candidato presidencial (SUP-RAP-17/2006). En el contenido de los mismos el candidato presidencial de la Coalición Alianza por México convocaba a Andrés Manuel López Obrador a participar en los debates que estaba organizando el IFE. El primero se llevó a cabo el 25 de abril; el segundo el 6 de junio. Cabe hacer notar que el candidato presidencial de la CPBT había anunciado que no participaría en el primero de ellos; como sucedió.

determinó que los promocionales de Alianza por México (CAPM) como infundados los agravios reclamados por la CPBT.

No obstante, antes de que eso sucediera, la CPBT volvió a solicitar se incluyera (en la sesión ordinaria del CG, del 29 de marzo) un proyecto de acuerdo para ordenar al Partido Acción Nacional (PAN) el retiro de promocionales que se transmitían por radio y televisión. Se trataba de cuatro promocionales en los que, entre otras cosas, se decía que el candidato presidencial de la CPBT era un peligro para México. En esta ocasión, el IFE inició un procedimiento de queja, además de que su CG rechazó la propuesta por unanimidad. El 10 de abril, luego de que el TEPJF había emitido se sentencia sobre el SUP-RAP-17/2006, la CPBT presentó una queja contra los cuatro promocionales, antes referidos.

Esa queja, se desahogó, como procedimiento expedito y el CG del IFE determinó, el 21 de abril de 2006, que los agravios presentados por la CPBT eran parcialmente fundados y que, en consecuencia, el PAN debía modificar uno de los promocionales en el que se mencionaba que el candidato de la CPBT, en su calidad de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, había permitido la realización de ilícitos por parte de un par de sus colaboradores. Esa resolución fue impugnada por el PAN y por la CPBT. Esas apelaciones se acumularon en el SUP-RAP-34/2006.

En su apelación, el PAN argumentó que el procedimiento expedito llevado a cabo por el IFE, no se encontraba establecido en la ley

electoral, entre otras cosas. La CPBT se inconformó pues, desde su punto de vista, a su candidato lo agraviaban los cuatro promocionales, no sólo el que el CG había determinado que debía ser modificado. La SS determinó que el PAN debía abstenerse de difundir tres de los cuatro promocionales. Pero, además, argumentó que el IFE había interpretado correctamente la sentencia 17/206, al haber desahogado la queja como un procedimiento expedito.

Es de hacer notar que la sentencia al SUP-RAP-34/2006, fue la segunda de las tres, que meses después se constituyeron como jurisprudencia. La tercera, enmendó una sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas (TEET). Esa sentencia se produjo en virtud de que el PAN denunció, ante el Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas, que una publicación incluyó “publicidad negativa” en contra de su precandidato a presidente municipal en Reynosa. El referido Instituto tramitó la denuncia como un procedimiento ordinario y el PAN, ante lo prolongado del procedimiento, interpuso un recurso de apelación ante el TEET. Ese tribunal determinó que “no había lugar a declarar procedente el recurso de apelación promovido por el” PAN “en contra de la omisión por parte de la autoridad responsable sobre la investigación y resolución de los hechos denunciados”³. Por tal motivo, el PAN interpuso un Juicio de Revisión Constitucional Electoral ante el TEPJF. De nueva cuenta, la SS ordenó la realización de un procedimiento expedito.

³ SUP-JRC-202/2007.

Es de hacer notar, que en la jurisprudencia el TEPJF segmenta con claridad las “atribuciones correctivas e inhibitorias” de las “sancionadoras o anulatorias” que ejercen las autoridades electorales. Entendiendo que las tres primeras pueden ser ejercidas tanto por las autoridades administrativas, como jurisdiccionales; mientras que las anulatorias, son facultad exclusiva de las jurisdiccionales. Esta diferenciación conceptual, es relevante, pues impactó el diseño del PES en la reforma electoral de 2007-2008.

2. La reforma de 2007.

Con el nuevo instrumento el IFE logró resolver una cantidad importante de las quejas presentadas por los partidos y coaliciones, durante el PEF de 2006. Lamentablemente no se dispone de la información precisa sobre el número de quejas presentadas durante ese proceso. A pesar de ello, se tiene la certeza de que quedaron rezagadas 443 quejas, que debieron ser resueltas luego de la reforma electoral de 2007-2008 y de la reconfirmación del Consejo General del IFE, en febrero de 2008. La prioridad fue cerrar los litigios pendientes del proceso electoral anterior, antes del inicio del de 2008-2009⁴.

Ello se logró, en virtud de que la reforma incluyó el nuevo Procedimiento Especial Sancionador, pero además agregó (en el

⁴ Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso 2008-2009. Instituto Federal Electoral. P.p. 124-125.

artículo 363 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -COFIPE-) la procedencia del sobreseimiento por desistimiento del denunciante. El PES fue un desarrollo del procedimiento expedito, instituido en 2006 por el TEPJF. Se estableció las materias en las que se aplicaría: fundamentalmente propaganda electoral y, básicamente, en radio y televisión. Se establecieron las medidas cautelares, con el objeto de suspender la propaganda presuntamente ilegal, durante el desahogo del procedimiento. Se determinaron los plazos para la realización de una audiencia de pruebas y alegatos. Se diseñó la ruta que seguiría la elaboración del proyecto de resolución y la de su presentación al pleno del Consejo General o, en su caso, del Consejo Distrital correspondiente. Finalmente, se estableció la no devolución del proyecto; lo que obligó a que las resoluciones fueran votadas en sus términos, o bien modificadas por decisión mayoritaria del órgano colegiado.

El incremento del volumen de quejas presentadas fue extraordinario: 1,026 en el Proceso Electoral Federal (PEF) 2008-2009 y 1,350 en el PEF 2011-2012. Los números son fríos y la carencia de datos respecto de los PEFs anteriores impide tener una visión objetiva de lo que significó el PES. No obstante, si se toma en cuenta el número de sesiones que realizó el Consejo General del IFE, en el primer PEF que se aplicó y el tiempo que empleó en su realización, se puede tener una idea aproximada del tamaño del reto que implicó el PES.

Proceso Electoral Federal	Sesiones del Consejo General	Horas
1990-1991	19	44
1993-1994	21	130
1996-1997	18	108
1999-2000	20	101
2002-2003	18	99
2005-2006	32	103
2008-2009	88	321

Fuente: Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso 2008-2009. Instituto Federal Electoral. Pp. 127-128.

Es importante tomar en cuenta que tanto en 2009, como en 2012, la mayoría de los PES se presentaron ante los Consejos Distritales del IFE. Los números, son los siguientes: 663 en los distritos, frente a 363 ante el Consejo General, en el PEF 2008-2009; 908 en los distritos, frente a 442 ante el Consejo General, en el PEF 2011-2012. Según Marco Antonio Zavala Arredondo (entonces Secretario General de Acuerdos de la SS del TEPJF), la mayoría de las impugnaciones recibidas en el órgano jurisdiccional fue contra las resoluciones aprobadas por el Consejo General del IFE; pues ese era un órgano con mayor exposición mediática e impacto político⁵.

En muchas de las resoluciones, en ambos PEFs, que fueron impugnadas, el TEPJF con frecuencia ordenó realizar nuevas diligencias o modificar los criterios jurídicos. No obstante, los números finales no fueron malos para el IFE. Según la Dirección de Estadística Jurisdiccional del TEPJF, de 1996 al 5 de diciembre de 2014, el

⁵ Zavala Arredondo, Marco Antonio: "A salto de mata. Los procesos especiales sancionadores y el proceso electoral de 2011-2012", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio 2013. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 248.

Tribunal recibió y desahogo 1,070 Recursos de Apelación contra sendas resoluciones a PES, aprobadas por el IFE. En realidad se trata, en su gran mayoría, de resoluciones aprobadas durante los PEF de 2009 y 2012, pues el PES no existía antes de 2008. Las sentencias se dictaron en los siguientes términos: 457 declararon infundado el recurso; 329, fundado; 118, parcialmente fundado; 84 desechamiento; 63 acuerdo; 17 sobreseimiento; 2 tener como no interpuesto⁶. Esto significa que los querellantes sólo tuvieron la razón, total o parcialmente, en el 41.7 por ciento de los recursos interpuestos. Se puede considerar que se trata de un porcentaje elevado. Pero no lo es, pues cuando un partido impugna una resolución lo hace pues está seguro que le asiste la razón y/o para que el debate sobre el tema continúe en la opinión pública y eso le favorezca en la competencia política.

Esto último no es un asunto menor. Un recurso jurídico que se puso a disposición de los contendientes para que de manera extraordinaria pudieran denunciar actividades propagandísticas, presuntamente ilícitas, de sus contendientes; que, según el razonamiento del TEPJF, serviría como instrumento para que las autoridades administrativas pudieran ejercer atribuciones correctivas y/o inhibitorias; terminó siendo un recurso mediático de campaña. Los datos muestran, que PSE dejó de ser extraordinario y no logró inhibir ni corregir comportamientos propagandísticos ilegales.

⁶ www.te.gob.mx/informacion_juriccional/estadística/pdf/E29-Portal%20SGA.pdf.

Consultada el 2 de septiembre de 2015.

3. La reforma de 2014.

Ante el desgaste del Consejo General y la constante fricción con la representaciones de los partidos políticos se decidió, en la reforma de 2014, modificar el PES. El Instituto Nacional Electoral (INE) heredó todas las facultades del IFE en la materia, salvo un par: resolver e imponer las sanciones correspondientes. Eso corresponde ahora a una sala especializada del TEPJF. Al 1 de septiembre de 2015, esa sala recibió y atendió: 1,526 denuncias, que se resolvieron como PES. De esas denuncias, 1,003 tienen que ver con propaganda difundida en radio y televisión⁷. Como se observa, no ha disminuido la cantidad de litigios que se desarrollan a través del PES. A pesar de que, la atención mediática a los mismos ha disminuido, relativamente.

La Sala Especializada ha elaborado un Catálogo de Sujetos Sancionados en los Procedimientos Especiales Sancionadores. Se puede consultar en la página de internet del TEPJF y arroja datos interesantes. En el desahogo de las 1,526 denuncias ha resultado sancionados 242 sujetos. En 180 casos la sanción ha sido amonestación pública, en muy pocos casos con orden de retiro de propaganda y en uno con apercibimiento. El resto de las sanciones, o sea 62, han consistido en multas a partidos políticos y a concesionarios de radio y televisión⁸

⁷ www.te.gob.mx/acercate/salas-regionales/Sala%20Regional%20Especializada/estadistica. Consultada el 2 de septiembre de 2015.

⁸ <http://portales.te.gob.mx/srespecializada/media/pdf/cbdf63d06e0f10f.pdf>. Consultada el 10 de septiembre de 2015.

En síntesis, se puede afirmar que el nuevo PES no impidió que los litigios sobre propaganda electoral, durante las campañas, dejará de crecer. Atenuó el desgaste del Consejo General del INE, pero nada más. Quizá el profesor Segovia tenía razón. La legitimidad de una elección depende más de la aceptación de la derrota, que de la judicialización del proceso. Pero eso está vinculado con un déficit de cultura cívica en los actores políticos y en la opinocracia, que aquí no corresponde discutir.

Es PES ha tenido consecuencias políticas. Unas se podían prever; otras han sido no deseadas. Llevar constantemente asuntos al pleno del CG, en muchas ocasiones frívolos, lo desgastó pero también incentivó a denuncia como respuesta política del denunciado. Eso, con el nuevo modelo, no se ha logrado mitigar. Por ese motivo, menos del 16 por ciento de las denuncias presentadas durante los procesos electorales de 2015 llegaron a producir alguna sanción; aún cuando la aplastante mayoría de ellas ha sido solo amonestación pública.