

Repensar el procedimiento especial sancionador

Arturo Espinosa Silis

Introducción

El Procedimiento especial sancionador ha adquirido una gran relevancia dentro del litigio electoral, es un mecanismo de contención de irregularidades que se usa dentro del proceso electoral el cual nació y se ha ido desarrollando a partir de criterios jurisprudenciales, sin embargo a más de una década de su creación, y valorando los resultados de las modificaciones realizadas en la reforma electoral de 2014, así como de las estadísticas (cuantitativo) y criterios más relevantes que se han emitido por la Sala Regional Especializada (cualitativo), considero que se debe repensar su utilidad, así de los órganos encargados de tramitarlo y resolverlo.

Por eso en este texto hago un análisis que comienza desde su origen, sus distintas etapas, así como las estadísticas de procedimientos iniciados y resultados, pero sobre todo de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que han ido transformando este procedimiento sancionador y a partir de ello valoro su funcionalidad.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Los procedimientos sancionadores nacen con el propósito de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la materia electoral. Por lo cual, se facultó a las autoridades electorales para sancionar a quienes incurren en conductas que son contrarias a la legislación electoral, la cual establece un catálogo de conductas y los sujetos que en cada caso pueden ser sujetos de sanción.

Estos procedimientos – ordinario y especial – pretendieron ser el mecanismo de contención de conductas irregulares a través de las cuales se evitaría que los actores políticos transgredan la legislación electoral, por ello se estableció tanto un catálogo de conductas prohibidas, de sujetos infractores y de posibles sanciones a imponer, siendo las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, las encargadas de sustanciar, tramitar y resolver los procedimientos, así como de imponer las sanciones correspondientes. Uno de los objetivos de estos procedimientos y las correspondientes sanciones es disuadir la comisión de conductas violatorias de la legislación electoral.

La evolución de los procedimientos sancionadores ha tenido cuatro etapas:

a) Inicio de los procedimientos sancionadores (1990–2006)

Desde 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)¹ estableció que el Instituto Federal Electoral (IFE) conocería de:

- 1) Las infracciones en los casos en que las autoridades no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del propio IFE o por el entonces Tribunal Federal Electoral (Trife), en auxilio de la función electoral;
- 2) Las infracciones y violaciones que cometan los funcionarios electorales a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Aunque éste no estableció el procedimiento para conocer de las infracciones y sancionar las faltas, en aquel entonces las penas contemplaban amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días.²

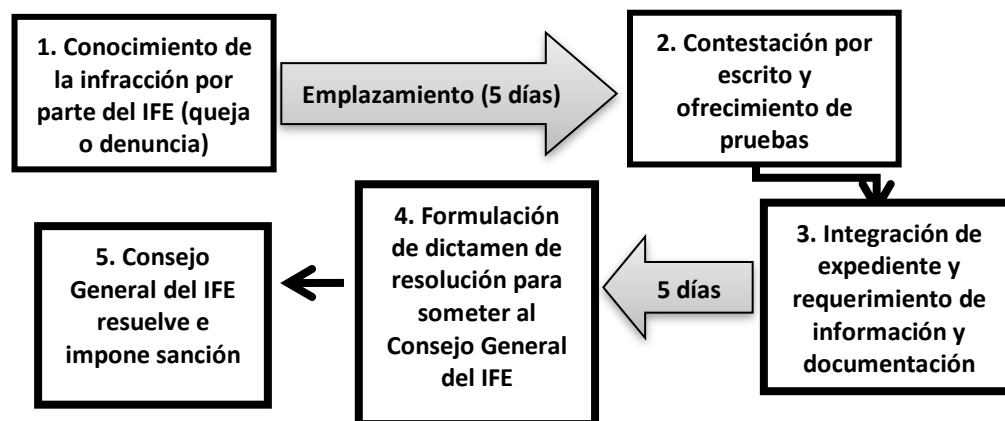
¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990.

² Artículo 338 del Cofipe.

En 1996, la reforma legal facultó al Consejo General del IFE para conocer de infracciones e imponer sanciones.³ Se incorporó el título denominado “*De las faltas administrativas y de las sanciones*”, en el que se dispuso que el IFE conocería de las transgresiones cometidas por un conjunto de actores.⁴ No obstante, la posibilidad de imponer sanciones se estableció únicamente respecto de: los ciudadanos, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, los funcionarios electorales, los partidos políticos y las agrupaciones políticas.⁵ Como complemento, el IFE aprobó los *Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones*, así como el *Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas*.

A partir de lo anterior, el procedimiento se desarrolló en las siguientes etapas:

Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador (hasta 2006)



³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

⁴ Ciudadanos cuando participan en calidad de observadores electorales, organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, autoridades federales, estatales y municipales (cuando no proporcionen el apoyo que para el desarrollo de la función electoral se les requiera), funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, partidos políticos y agrupaciones políticas.

⁵ Artículos 264 a 272.

b) Creación del procedimiento especial sancionador (2006)

El procedimiento sancionador (hoy llamado ordinario) previsto en la legislación electoral de 2006 era bastante limitado en sus alcances para prevenir y detener las irregularidades que se presentaban durante el proceso electoral; su función consistía principalmente en ser un instrumento de sanción que castigaba ciertas conductas (pocas, en realidad) que resultaban contrarias a las reglas de la competencia. Uno de sus mayores inconvenientes fue que la tramitación del procedimiento suponía una serie de etapas, formalismos y limitaciones que lo hacían poco útil como mecanismo para restablecer las condiciones de la contienda y sobre todo para evitar que estas trascendieran al resultado de la elección.

Las campañas electorales de 2006 tuvieron una fuerte presencia en radio y televisión. La rapidez y amplia cobertura que los mensajes tuvieron en esos medios significaron nuevos retos para las autoridades electorales. Los contendientes que se sintieron en desventaja frente a la publicidad en estos medios y que no pudieron responder en la misma proporción, acudieron a las instancias correspondientes para frenar la propaganda alegando que volvía inequitativa la contienda.

A partir de lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el recurso de apelación 17/2006,⁶ se implementó por primera vez el procedimiento especial sancionador (PES).

Este importante precedente se generó justo derivado de promocionales difundidos en televisión, radio e internet, por la Alianza por México (PRI-PVEM) durante la campaña,

⁶ Aunque no se le llamó así. El nombre deriva de la reforma constitucional de finales de 2007, que habla de *procedimientos expeditos*, y de la reforma al código federal electoral de 2008, que lo llama Procedimiento Especial Sancionador.

en los que el candidato de la citada coalición refería a la falta de disposición de Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia), para debatir, formulando expresiones que se consideraron como opiniones negativas.

La difusión de este promocional provocó que se solicitara al Consejo General ordenar el retiro del spot, bajo el argumento de que buscaban denostar, desacreditar y descalificar a su candidato. La autoridad administrativa negó la petición, pues carecía de facultades para ello, pues lo correcto era que se iniciara un procedimiento administrativo sancionador y a partir de su resolución se determinará si se debía ordenar el retiro del spot o no.

Esta negativa de la autoridad administrativa electoral fue recurrida ante el TEPJF. En la sentencia emitida en el SUP-RAP-17/2006 se consideró que, con el fin de validar los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, era preciso asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y garantizar la celebración de elecciones periódicas y pacíficas. Por lo que el IFE debía implementar un procedimiento que privilegiara la prevención o corrección de las conductas que fueran infractoras de la ley. Esto con la finalidad de depurar las posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico-electoral violado, garantizando el normal desarrollo del proceso electoral.

Esto debía hacerse mediante un procedimiento distinto, aunque análogo, al procedimiento sancionador previsto en el COFIPE. Este procedimiento debía tener al menos dos características: ser *expedito* y *respetar las formalidades* esenciales del procedimiento.

Para justificar lo anterior, la Sala Superior sostuvo que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes. Por lo tanto, en ejercicio de dichas competencias y atendiendo al principio depurador del proceso electoral, el IFE debía instaurar un procedimiento expedito de carácter preventivo a fin de asegurar

el respeto a la legalidad, así como al voto universal, libre, secreto y directo. El procedimiento ordenado por el TEPJF se llevaría a cabo en forma análoga al previsto en el artículo 270 del Cofipe entonces vigente.

Este procedimiento sumario debía tener al menos las siguientes etapas:

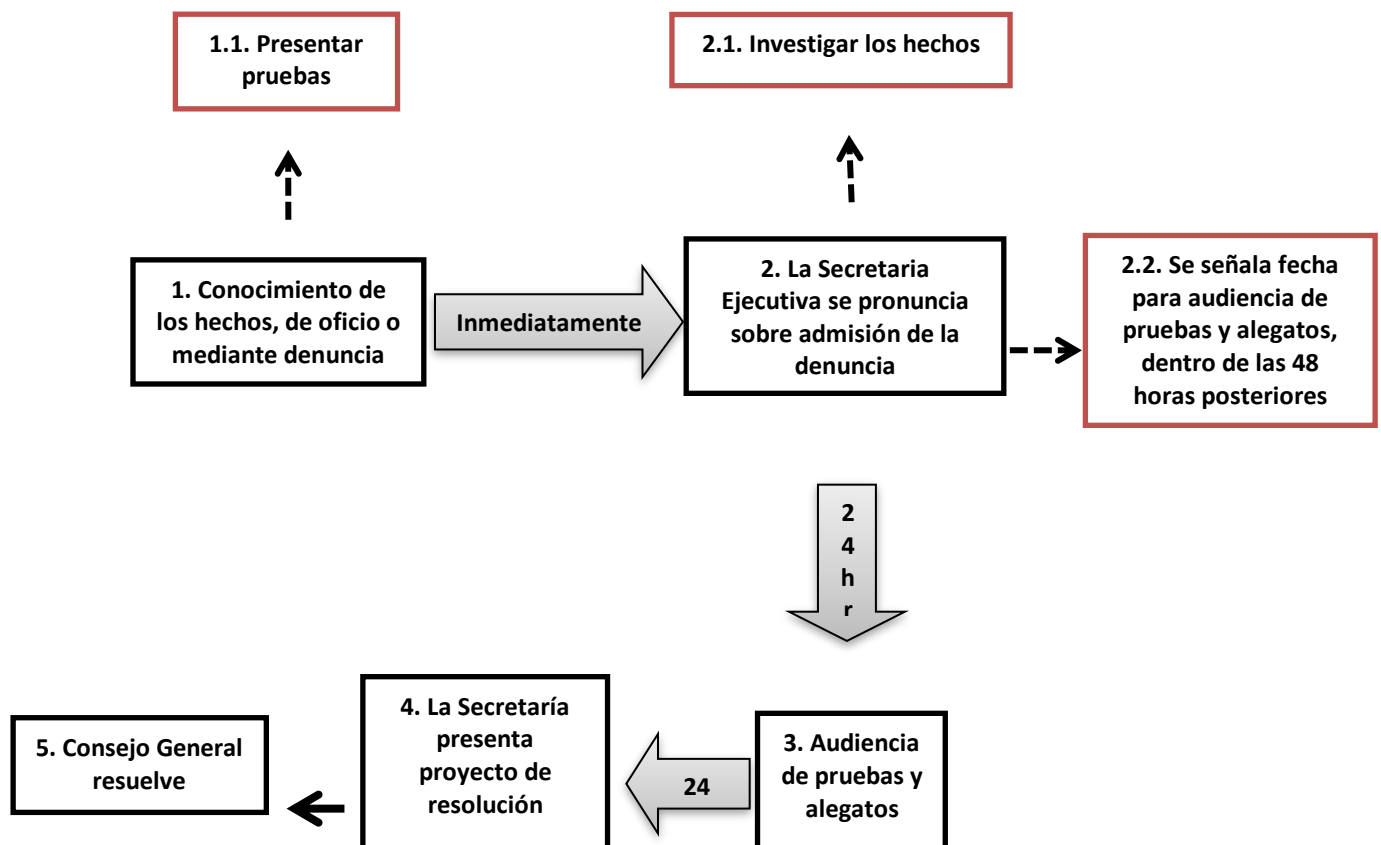
- i. *Denuncia e investigación.* El Consejo General del IFE, de oficio o a petición de parte - partido político o coalición- mediando elementos de prueba que al menos generaran indicios, debía realizar una investigación de los hechos relacionados con el proceso electoral para valorar si producen una afectación relevante a los principios constitucionales o los derechos de los candidatos.
- ii. *Admisión o desechamiento.* Recibida la denuncia o solicitud, debe convocarse al Consejo General para que sesione a la brevedad, a efecto de pronunciarse sobre la admisión de la denuncia y, en su caso, acordar el día y la hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos. La audiencia señalada debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión. Se debe notificar, dentro de las veinticuatro horas siguientes al partido político o coalición denunciada el inicio del procedimiento respectivo.
- iii. *Admisión y desahogo de pruebas.* La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se efectuará por el Secretario Ejecutivo del IFE.
- iv. *Audiencia.* La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá sus pruebas relacionadas con los hechos controvertidos. Se deberá proveerse sobre la admisión de las pruebas⁷ y, en su caso, su desahogo, incluyendo las ordenadas por la autoridad administrativa. Por último, se recibirán los alegatos de las partes. Los órganos

⁷ Sólo serán admitidas las siguientes pruebas: a) documentales públicas y privadas; b) técnicas; c) presuncionales; d) instrumental de actuaciones. Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en el que se comparece al procedimiento. Ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta.

competentes para sustanciar y resolver podrán, en casos extraordinarios, ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, puedan desahogarse en la audiencia referida y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento puedan esclarecerse los hechos controvertibles materia del procedimiento.

- v. *Resolución.* Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, se debe emitir el proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Consejo General. La resolución puede ser impugnada ante la Sala Superior del TEPJF.

Pasos del procedimiento especial sancionador desde 2008



c) Positivización del procedimiento especial sancionador (2007–2014)

La reforma electoral de 2007 definió dos tipos de procedimiento sancionador, uno el carácter especial, que fue el que se creó mediante el SUP-RAP-17/2006, y el otro ordinario, que era el que ya estaba establecido en la ley.

El procedimiento ordinario sirve para que la autoridad electoral conozca de cualquier infracción a la legislación electoral, dentro o fuera del proceso electoral, que no implique un riesgo para la contienda por no afectar directamente la equidad de la misma. Esto ya que como es un procedimiento cuyos plazos son mayores, es a través de él que se conocen las posibles ilicitudes que al no impactar en una contienda electoral se pueden investigar y resolver con más tiempo y calma, lo cual sin duda permite una mayor exhaustividad.

Por su parte, el procedimiento especial sancionador regulado, continuó con la característica de ser de carácter sumario, y con el objetivo de contener, casi inmediatamente, cualquier irregularidad que ocurra durante el proceso electoral y que pueda impactar en la equidad en la contienda, esto a efecto de evitar una posible irreparabilidad en la conducta ilícita.

Las conductas que se buscan evitar con el procedimiento especial sancionador son:

- Difusión de propaganda contraria a la ley o a la Constitución.
- Actos anticipados de precampaña o campaña.
- Intervención de servidores públicos en el proceso.

Los procedimientos sancionadores se tramitan en forma de juicios, en los que se presenta una denuncia por parte de algún partido político, candidato o ciudadano. También pueden iniciarse de oficio por parte de la autoridad electoral.

De acuerdo con la previsión legal inicial, era el Secretario del Consejo General (o el vocal ejecutivo en el caso de las juntas distritales), quien llevaba a cabo toda la tramitación del procedimiento, desde la admisión de la denuncia, el emplazamiento a las partes involucradas, la investigación de los hechos y la audiencia, hasta el proyecto de resolución. El Consejo General y los consejos distritales quienes emiten la resolución definitiva dentro del procedimiento, misma que puede ser impugnada, ya sea ante la junta local (en caso de que una junta distrital haya resuelto) o ante la Sala Superior del TEPJF (en caso de que el Consejo General o la propia junta local haya emitido la determinación final).

Bajo la apariencia del buen derecho y ante el peligro de que la conducta denunciada pueda afectar de manera irreparable la equidad de la contienda o algún otro principio rector del proceso, se pueden solicitar medidas cautelares a fin de que provisionalmente, en tanto se resuelve el procedimiento sancionador, la conducta denunciada se detenga.

Las medidas cautelares eran emitidas por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, integrada por tres consejeros electorales. La resolución que se adopte puede ser impugnada ante la Sala Superior del TEPJF.

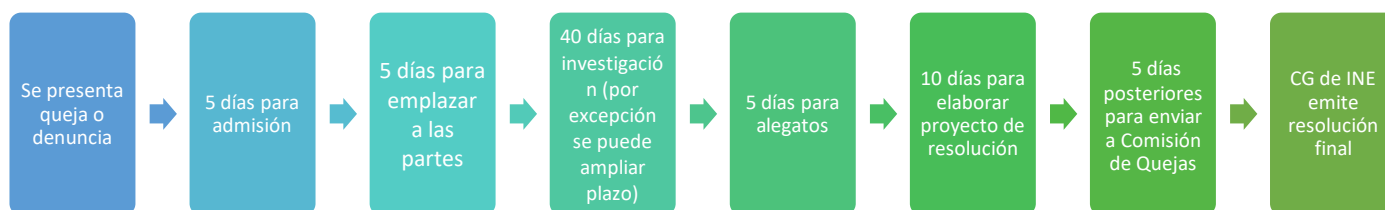
Los sujetos sancionables mediante los procedimientos sancionadores son:

Sujetos sancionables mediante procedimientos ordinario y especial sancionadores
Partidos políticos
Agrupaciones políticas nacionales
Aspirantes, precandidatos y candidatos
Ciudadanos, personas físicas o morales
Observadores electorales
Autoridades o servidores públicos*
Notarios públicos*
Extranjeros*
Concesionarios y permisionarios de radio o televisión
Organizaciones sindicales, laborales, patronales o cualquier otra agrupación

Ministros de culto*
Asociaciones religiosas*
<p>*La normatividad federal electoral los contempla como sujetos de responsabilidad, pero el IFE no puede imponerles sanciones. En algunos casos (notarios públicos, extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas) ni siquiera puede llevar a cabo la investigación de los hechos pues adolece de la posibilidad de concluir dichas investigaciones. Por ello, la función de la autoridad administrativa electoral, en estos casos, se limita a integrar un expediente y mandarlo a la Secretaría de Gobernación del poder ejecutivo federal, para que en el ámbito de su competencia determine si inicia o no un procedimiento de responsabilidad. En el caso de los servidores públicos sucede algo similar. Cuando alguno de ellos está involucrado, la autoridad administrativa electoral sí conoce de los procedimientos, tramita las quejas o denuncias y las concluye con un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Es decir, valorando los elementos del caso y los argumentos de las partes, los expedientes se concluyen con un pronunciamiento sobre la legalidad o no de la conducta o propaganda. Sin embargo, no se imponen sanciones. El pronunciamiento sólo es eficaz entonces para resolver sobre la suspensión o no de una propaganda.</p>

El procedimiento ordinario sancionador se divide en dos etapas: tramitación y resolución. La primera es responsabilidad de la Secretaría del Consejo General, la segunda corresponde al Consejo General. En este tipo de procedimientos los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales funcionan como órganos auxiliares, sin tener atribuciones para tramitar directamente los procedimientos.

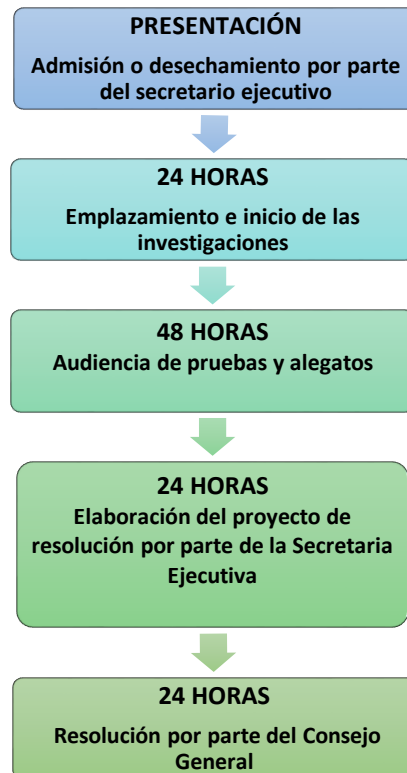
Etapas del procedimiento ordinario sancionador después de la reforma de 2007



El procedimiento especial sancionador previsto en 2007 también se dividía en dos etapas: tramitación y resolución. Al igual que en el procedimiento ordinario la primera era

responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva, la segunda facultad del Consejo General. A diferencia del procedimiento ordinario, en este tipo de procedimientos la Comisión de Quejas y Denuncias sólo interviene cuando el quejoso solicita la adopción de medidas cautelares, o bien, cuando la propia Secretaría estime pertinente su adopción.

Etapas del procedimiento especial sancionador



d) El procedimiento especial sancionador a partir de la reforma de 2014

La reforma política-electoral de 2014 trajo cambios profundos al sistema electoral, tanto en la organización de los procesos electorales, como en las facultades y atribuciones de las autoridades.

El procedimiento especial sancionador tuvo modificaciones importantes. La principal es que ahora es la autoridad administrativa electoral ante quién se presenta la denuncia y quién investiga y emplaza a las partes, y la jurisdiccional la que resuelve.

Con ese fin se creó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, dentro del INE, con la finalidad de que sea el órgano encargado de tramitar, investigar y sustanciar los procedimientos especiales. En el ámbito jurisdiccional, se creó Sala Regional Especializada del TEPJF, instancia encargada de emitir la resolución dentro de los PES. En caso de solicitar medidas cautelares, sigue siendo la Comisión de Quejas y Denuncias del INE la encargada de determinar si proceden o no.

La reforma buscó liberar a la autoridad administrativa la potestad sancionadora para garantizar que emplee sus recursos (humanos, financieros, técnicos) en su tarea primordial: organizar las elecciones. Por ello, el legislador decidió que el TEPJF resolviera las quejas que deben desahogarse por la vía especial. Esta es la forma en que ahora se resuelve el PES.

Etapas del procedimiento especial sancionador



El nuevo esquema resulta complejo, pues es posible que sobre la misma situación haya hasta cuatro interpretaciones legales y criterios distintos, pues en algunos podría pronunciarse la Comisión de Quejas y Denuncias, la Sala Especializada y la Sala Superior, esta última primero sobre medidas cautelares y posteriormente sobre la resolución de fondo.

Adicionalmente, es claro que el PES aumentó la burocracia electoral, pues fue necesario crear crearon dos nuevos órganos dentro de las autoridades electorales para sustanciar y resolver el procedimiento especial sancionador, que ahora es de carácter mixto. Por un lado, dentro del INE para que se encargue de recibir la queja o denuncia, emplazar a las partes, en su caso, emitir medidas cautelares, investigar los hechos denunciados, llevar a cabo la audiencia de pruebas y alegatos e integrar el expediente respectivo, y una Sala completa dentro del TEPJF exclusivamente para resolver y en su caso imponer la sanción que corresponda.

Además, como un efecto secundario se promovió la judicialización de las contiendas electorales, pues como señalé en un mismo PES se pueden emitir hasta cuatro resoluciones en diferentes momentos. Incluso se creó un medio de impugnación exclusivo para que la Sala Superior conozca de cualquier impugnación relacionada con los actos llevados a cabo durante el procedimiento especial sancionador, este es el recurso de revisión del PES previsto en los artículos 109 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación procede para impugnar:

- La resolución que emita la Sala Regional Especializada en los procedimientos especiales sancionadores. El plazo para impugnarla es de tres días.
- La determinación que adopte la Comisión de Quejas y Denuncias del INE respecto de las medidas cautelares. El plazo para impugnarla es de cuarenta y ocho horas.
- El desechamiento que realice la Unidad de lo Contencioso Electoral del INE de la queja presentada. La ley no prevé un plazo para la impugnación; sin embargo, la Sala Superior ha interpretado que el plazo debe ser el genérico de cuatro días contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La Sala Superior del TEPJF ha ampliado la procedencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para impugnar otros actos como los relativos a la orden de emplazamiento a posibles sujetos involucrados, la determinación sobre la competencia o incompetencia para conocer del PES o el acuerdo en el que se determina la vía –ordinaria o especial– para desahogar la queja que se presente.

De esta forma vale la pena evidenciar las diferencias entre el trámite y la resolución de las quejas o denuncias relativas a los dos procedimientos administrativos sancionadores, ordinario y especial, comparando desde la presentación de la queja o denuncia (o bien del inicio de oficio), hasta el momento de la resolución, atendiendo a los plazos previstos en la legislación electoral.

Diferencias entre procedimiento ordinario y especial sancionador		
Etapas	Procedimiento ordinario sancionador (POS)	Procedimiento especial sancionador (PES)
Presentación de la queja o denuncia	De oficio o a petición de parte	
Órgano que sustancia la queja o denuncia	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE	
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	24 hrs. posteriores a su recepción
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir	Dentro de las 48 hrs. previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 hrs. posteriores a la admisión, dentro de la audiencia de pruebas y alegatos
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con los elementos que se aportan en la denuncia, desde el momento en que se presenta
Remisión a órgano que resuelve	5 días para remitir a Comisión de Quejas y Denuncias	De inmediato a Sala Regional Especializada del TEPJF

Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	48 hrs. a partir de que se turna el expediente al magistrado correspondiente y se verifica que se encuentre debidamente integrado
Sesión de Resolución	1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 hrs.	24 horas después de que se elabora proyecto
Órgano que resuelve	Consejo General de INE	Pleno de Sala Regional Especializada del TEPJF
Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación	64 días aprox.	5 ó 6 días aprox.
Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación	129 días aprox.	N/A
Fuente: SUP-RAP-64/2008, 11 de junio de 2008		

ESTADÍSTICAS SOBRE EL USO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE 2000 A 2018

Los partidos políticos y sus candidatos han utilizado los procedimientos sancionadores como instrumento en sus estrategias jurídicas durante los últimos procesos electorales. En todas las elecciones federales entre 2000 y 2018, se han presentado 4,988 procedimientos sancionadores.

Procedimientos sancionadores iniciados durante procesos electorales federales			
Elección	Especial	Ordinario	Total
2000	NA	358	358
2003	NA	487	487
2006	18	755	779
2009	349	206	555
2012	386	218	604
2015	534	179	713
2017 - 2018⁸	1194	304	1498

⁸ La información estadística sobre 2017-2018 todavía tiene que ser corroborada a partir de la respuesta que se de a las solicitudes de información que en su momento presenté.

Fuente: Elaboración propia con información del INE.⁹

A pesar de que es posible ver que la cantidad de procedimientos sancionadores ordinarios es mayor que la cantidad de procedimientos especiales, si se eliminan los datos estadísticos previos a la reforma de 2006 que permitió la creación del PES, se tiene la siguiente tabla:

Procedimientos sancionadores iniciados durante procesos electorales federales			
Elección	Especial	Ordinario	Total
2006	18	755	779
2009	349	206	555
2012	386	218	604
2015	534	179	713
2018	1194	304	1498

Fuente: Elaboración propia con información del INE¹⁰

Procedimientos especiales sancionadores resueltos de 2009 al 31 de agosto de 2018

<i>Año de presentación</i>	Quejas presentadas	PES resueltos	Quejas pendientes por resolver
<i>2009**</i>	349	346	3
<i>2010**</i>	127	105	22
<i>2011**</i>	161	160	1
<i>2012**</i>	386	372	14
<i>2013**</i>	68	68	-
<i>2014**</i>	47	42	5
<i>2015***</i>	534	532	2
<i>2016***</i>	244	244	0
<i>2017</i>	168	168	0
<i>2018</i>	1194	1066	128

⁹ Información obtenida de: i) solicitud de información a la Plataforma Nacional de Transparencia Oficio INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-AS/1476/2016, resuelta el 30 de junio de 2016; ii) solicitud de información a la Plataforma Nacional de Transparencia Oficio INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-AS/1431/2016, resuelta el 30 de junio de 2016; iii) Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al Artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Al 20 de mayo de 2015. Disponible en: http://ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.or201505-27in_01P03-00.pdf

¹⁰ Información obtenida de: i) solicitud de información a la Plataforma Nacional de Transparencia Oficio INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-AS/1476/2016, resuelta el 30 de junio de 2016; ii) solicitud de información a la Plataforma Nacional de Transparencia Oficio INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-AS/1431/2016, resuelta el 30 de junio de 2016; iii) Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al Artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Al 20 de mayo de 2015. Disponible en: http://ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.or201505-27in_01P03-00.pdf

Fuente: Elaboración propia con información del INE y de la Sala Especializada del TEPJF.^{11 12}

**Procedimientos que le correspondía resolver al Consejo General antes de la reforma de 2014.

*** Procedimientos especiales remitidos y resueltos por la Sala Regional Especializada.

A partir del inicio de funciones de la Sala Regional Especializada, 10 de octubre de 2014 y al 31 de agosto de 2018, recibió 2,765 denuncias competencia.

PRINCIPALES LÍNEAS JURISPRUDENCIALES DEL TEPJF SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

Como lo he venido señalando el papel del Tribunal Electoral en la confección del PES ha sido fundamental hasta la fecha, desde su origen hasta las reglas procesales e incluso algunas conductas ilícitas que son objeto de sanción actualmente se han originado no a través de supuestos legales, sino a partir de precedentes que han derivado en jurisprudencia

A continuación se presenta un intento por sistematizar algunos de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral a efecto de desahogar y resolver los procedimientos sancionadores:

i. Investigación. Previo a emplazar a las partes, la autoridad electoral debe efectuar las diligencias de investigación para poder contar con los elementos necesarios para determinar

¹¹ Información obtenida de: i) solicitud de información a la Plataforma Nacional de Transparencia Oficio INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-AS/1476/2016, resuelta el 30 de junio de 2016; ii) solicitud de información a la Plataforma Nacional de Transparencia Oficio INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-AS/1431/2016, resuelta el 30 de junio de 2016; iii) Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al Artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Al 20 de mayo de 2015. Disponible en: http://ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.or201505-27in_01P03-00.pdf; iv) Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al Artículo 8 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias. Al 19 de abril de 2010. Disponible en: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-InformesLegal/DS-ProcedimientosEnTramite/docs-informes/2010/CGo280410infp_3.pdf; v) Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al Artículo 8 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias. Al 7 de enero de 2011. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-InformesLegal/DS-ReglamentoMateria-QuejasDenuncias/docs-informes/2011/CGo180111infp_3.pdf

¹² La información relativa a 2016 y 2017 se obtuvo de la estadística judicial de la Sala Regional Especializada al 21 de agosto de 2017.

si la conducta que se denuncia constituye una falta a la normatividad electoral o no.¹³ Inclusive en caso de que la denuncia se presente sin haber aportado los indicios necesarios para determinar su admisión o desechamiento, la autoridad puede tomar las medidas pertinentes a efecto de llevar a cabo una investigación preliminar y contar con elementos suficientes para pronunciarse al respecto, en cuyo caso el plazo para admitir la queja se computa a partir de que cuente con los elementos necesarios para admitir el procedimiento.¹⁴

ii. Emplazamiento. La autoridad electoral debe emplazar a todo aquel sujeto que haya participado presuntamente en los hechos denunciados y no sólo aquéllos que se señalan de manera expresa en la denuncia.¹⁵ En el caso en que se denuncie a servidores públicos, éstos también deben de ser emplazados, ello independientemente de si están facultados para comparecer personalmente o no.¹⁶ Una vez emplazadas las partes involucradas, se debe computar el plazo para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.¹⁷

iii. Audiencia y alegatos. Los alegatos que formulen las partes al momento de la audiencia respectiva deben ser considerados por la autoridad que resuelve.¹⁸

iv. Imposición de sanciones. En el caso de la imposición de sanciones, la autoridad que resuelve debe valorar las condiciones y circunstancias en que se dieron las infracciones y, en su caso, la capacidad económica del sujeto infractor, a efecto de determinar una sanción adecuada.¹⁹

¹³ Ver Jurisprudencia 20/2008 de rubro “Procedimiento Sancionador Ordinario. Requisitos para su inicio y emplazamiento tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público”.

¹⁴ Ver Tesis XVI/2015 de rubro “Procedimiento Ordinario Sancionador. Plazo excepcional para admitir la queja ante la falta de indicios necesarios para proveer al respecto”.

¹⁵ Ver Jurisprudencia 17/2011 de rubro “Procedimiento Especial Sancionador. Si durante su trámite, el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, advierte la participación de otros sujetos, debe emplazar a todos”.

¹⁶ Ver Jurisprudencia 36/2013 de rubro “Procedimiento Especial Sancionador. El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral debe emplazar a todo servidor público denunciado”.

¹⁷ Ver Jurisprudencia 27/2009 de rubro “Audiencia de pruebas y alegatos en el Procedimiento Especial Sancionador. El plazo para celebrarla se debe computar a partir del emplazamiento”.

¹⁸ Ver Jurisprudencia 29/2012 de rubro “Alegatos. La autoridad administrativa electoral debe tomarlos en consideración al resolver el Procedimiento Especial Sancionador”.

¹⁹ Ver Jurisprudencia 29/2009 de rubro “Procedimiento Especial Sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado”.

v. **Caducidad.** El plazo de la potestad sancionadora en el procedimiento especial sancionador es de un año a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio de manera oficiosa.²⁰ La caducidad se debe analizar de oficio.²¹ El plazo de caducidad puede suspenderse a partir del momento en que se presente algún medio de impugnación en contra de la resolución correspondiente y hasta que se notifique la sentencia que resuelve el recurso interpuesto;²² también se puede ampliar si la autoridad acredita alguna causa justificada, razonable y objetiva que amerite una dilación mayor para la resolución del procedimiento sancionador.²³

vi. **Competencias.** Los procedimientos sancionadores pueden ser competencia tanto de las autoridades electorales locales como de las nacionales; para ello el TEPJF ha señalado que se debe atender tanto la vinculación de la irregularidad denunciada con un proceso electoral, como el ámbito territorial en el que ésta ocurrió.²⁴ De manera que se debe atender a lo siguiente:

- Si la irregularidad se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local.
- Si impacta sólo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales.
- Si está acotada al territorio de una entidad federativa.
- Si no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²⁰ Ver Jurisprudencia 8/2013 de rubro “Caducidad. Opera en el Procedimiento Especial Sancionador”.

²¹ Ver Tesis XXIV/2013 de rubro “Caducidad en el Procedimiento Especial Sancionador. Debe analizarse de oficio”.

²² Ver Jurisprudencia 14/2013 de rubro “Caducidad. Suspensión del plazo en el Procedimiento Especial Sancionador”.

²³ Ver Jurisprudencia 11/2013 de rubro “Caducidad. Excepción al plazo en el Procedimiento Especial Sancionador”.

²⁴ Ver Jurisprudencia 25/2015 de rubro “Competencia. Sistema de distribución para conocer, sustanciar y resolver procedimientos sancionadores”.

En cuanto a la propaganda electoral que se difunde en radio y televisión, la vía para analizar cualquier queja o denuncia es mediante el procedimiento especial sancionador.²⁵ Para ello, las autoridades locales son competentes únicamente cuando se denuncie el contenido de las mismas, mientras que el INE y la Sala Regional Especializada tienen competencia para conocer del resto de las posibles infracciones que se denuncien por difusión de propaganda en radio y televisión, sin importar si se trata de procesos electorales locales o federales.²⁶

vii. Legitimación. Cualquier sujeto se encuentra legitimado para iniciar un procedimiento especial sancionador, salvo en los casos de propaganda que denigre o calumnie, en los cuales sólo la parte agraviada podrá hacerlo,²⁷ aunque los partidos políticos sí pueden denunciar propaganda denigratoria de las instituciones.²⁸

Por otro lado, en otros criterios la Sala Regional Especializada en un primer momento y la Sala Superior posteriormente han considerado que ciertas conductas son ilícitas en materia electoral, a pesar de que la ley no las tipifica como tal, estas son:

- i. **Aparición de menores de edad en publicidad electoral.** Al resolver el SRE-PSC-121/2015, la Sala Regional Especializada determinó que a fin de proteger el interés superior del menor cuando aparecieran personas menores de edad en la propaganda electoral se debían presentar el consentimiento expreso de los padres o tutores así como el del propio menor.

Esto fue ratificado por la Sala Superior y posteriormente dio pie a la jurisprudencia de rubro **PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL**.

²⁵ Jurisprudencia 10/2008 de rubro “Procedimiento Especial Sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión”.

²⁶ Jurisprudencia 25/2010 de rubro “Propaganda electoral en radio y televisión. Competencia de las autoridades electorales para conocer de los procedimientos sancionadores respectivos”.

²⁷ Ver Jurisprudencia 36/2010 de rubro “Procedimiento Administrativo Especial Sancionador. Sujetos legitimados para presentar la queja o denuncia”.

²⁸ Ver Jurisprudencia 22/2011 de rubro “Procedimiento Especial Sancionador. Los partidos políticos tienen legitimación para denunciar propaganda que denigre a las instituciones”.

REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

De este criterio se advierte que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida, y es a partir de ello que cuando en la la propaganda política o electoral se recurre a imágenes de personas menores de edad como recurso propagandístico, se debe tener el consentimiento por escrito o cualquier otro medio de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como la opinión de la niña, niño o adolescente en función de la edad y su madurez.

Esto lo que busca es proteger el el derecho a la imagen de las niñas, niños y adolescentes, el cual está vinculado con el derecho a la intimidad y al honor.

- ii. **Sobreexposición de candidaturas en radio y televisión.** Producto de diversos precedentes el TEPJF ha emitido la jurisprudencia de rubro **RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS, en la cual se señala que** cuando las elecciones de las entidades federativas sean concurrentes con la federal, los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular; por tanto, en las pautas locales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales, lo cual contravendría el principio de equidad que debe prevalecer en las contiendas electorales.

Este criterio se ha llevado al absurdo de que en un spot de televisión o de radio, ni siquiera se puede hacer mención del nombre de un candidato de una elección

distinta – federal o local – mucho menos puede aparecer su imagen o él propio candidato hablando.

- iii. **Violencia política de género.** También se ha tipificado la violencia política de género. En la jurisprudencia de rubro **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES**, se señala que la **violencia política** contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo.

De igual forma, en la jurisprudencia de rubro **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**, se señala cuáles son los elementos a partir de los cuales se acredita la **violencia política de género en el debate político**.

- iv. **Discriminación a adultos mayores.** La Sala Regional Especializada al resolver el procedimiento especial sancionador con número de expediente SRE-PSC-169/2018, en el que se denunció un mensaje difundido a través de las redes sociales en el que se hace alusión a un candidato por razón de su edad, respecto de lo cual se consideró que consistía en una conducta discriminatoria por tratarse de calificativos estereotípicos vinculados con la disminución de la capacidad para desempeñar un cargo público en razón de la edad.

Similar criterio tuvo la Sala Superior al resolver la impugnación respecto de las medidas cautelares de ese caso, en el expediente SUP-REP-198/2018, al considerar que se actualiza una conducta discriminatoria en contra de los adultos mayores.

Todos estos criterios en los que se han establecido tipos sancionadores, no es que no esté de acuerdo que muchas de ellas son poco o nada propias de un entorno democrático, y que lejos de abonar al debate público lo demeritan, pero las destaco justamente porque hasta ahora el legislador no las ha considerado como ilícitas en la arena electoral, sí lo son en otras materias, y ello hace que la competencia del TEPJF también sea cuestionable, pues existen instancias especializadas para la atención de conductas como estas, pero a pesar de ello el TEPJF ha conocido de ellas e inclusive ha sancionado a quienes las realizaron, de manera que por la vía jurisprudencial hoy se encuentran prohibidas.

Un viejo criterio del TEPJF señala que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal²⁹, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador, sin embargo parece que en el caso de la necesaria tipificación de las conductas por parte del legislador para aplicar las sanciones no aplican los principios del derecho penal.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: ¿HACIA DÓNDE VA EL PES?

Como he expuesto, el PES que nació en la elección de 2006, tiene un origen jurisprudencial pues fue a través de una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral que se creó, posteriormente se incorporó a la ley de medios de impugnación. Originalmente su propósito era que a través de un procedimiento de carácter sumario las autoridades electorales pudieran tener conocimientos sobre las irregularidades cometidas por partidos políticos, candidatos y ciudadanos en general, de manera que estas se pudieran detener de manera inmediata.

La reforma político-electoral de 2014 transformó al PES, dejó de ser de naturaleza administrativa para convertirse en un procedimiento administrativo-jurisdiccional. Ahora es la autoridad administrativa electoral quién recibe la queja o denuncia, realiza los emplazamientos, investiga y en general sustancia todo el procedimiento y la jurisdiccional la que resuelve. Todo esto en un plazo que no debe ser mayor a 5 días.

²⁹ Consultar tesis XLV/2002

Al analizar los procedimientos sancionadores actuales, las múltiples cargas procesales que ha impuesto la autoridad jurisdiccional, mismas que obligan a realizar una investigación exhaustiva, podemos advertir que el PES ya no cumple con su naturaleza sumaria. Durante las elecciones de este año algunos han tardado más de 100 días tan solo en la sustanciación. De la revisión de las estadísticas y algunas sentencias, se advierte que las sanciones no han generado el efecto disuasivo que se buscaba, aunado a que la denuncia de conductas muchas veces cae en la frivolidad.

A partir de lo anterior, considero que es necesario repensar el curso que siguen los procedimientos especiales sancionadores. La ley contempla que el PES únicamente procede bajo supuestos específicos:

- Compra de tiempo en radio y tv.
- Violación al artículo 134 constitucional (imparcialidad de funcionarios públicos y uso de recursos públicos).
- Violación a normas sobre propaganda política electoral (calumnia, colocación y materiales de elaboración).
- Actos anticipados de campaña y precampaña.

Además señala de manera clara y expresa que para iniciar un procedimiento especial sancionador se requiere que el denunciante narre de manera expresa y clara los hechos y ofrezca pruebas o señale a quién se le pueden requerir. Esto es congruente con el principio de sumariedad que debe seguir el procedimiento sancionador.

Una complejidad actual del PES es que en un mismo procedimiento puede haber hasta cuatro criterios distintos sobre la legalidad o ilegalidad de las conductas denunciadas. El primero es el que emita la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en caso de solicitarse medidas cautelares; el segundo, el que emita la Sala Regional Especializada al resolver el procedimiento; el tercero, el de la Sala Superior, en caso de que se impugnen las medidas

cautelares, y el cuarto, es la sentencia que emite la Sala Superior al momento en que se impugna la resolución emitida por la Sala Especializada.

Hasta la fecha el PES no deja de ser un procedimiento jurisprudencial, pues muchas de las reglas que rigen la sustanciación del mismo derivan de la jurisprudencia del TEPJF, como el realizar investigación exhaustiva, el emplazar a todos los posibles involucrados, todas las denuncias que se presenten durante el proceso electoral se tramitan a través del PES, entre otras. Esto ha contribuido que la sustanciación tome mayor tiempo.

Además, se ha tenido que adaptar a las circunstancias que se presentan durante cada proceso electoral, conociendo de conductas que son objeto de denuncia y que han representado nuevos tipos sancionables, como por ejemplo la aparición de menores en la propaganda electoral, la violencia política de género y la sobreexposición. De manera que también a través de criterios jurisprudenciales se han añadido supuestos de conductas ilícitas.

Es necesaria una revisión de estos criterios, revalorizar cuál es la función que queremos que cumpla el PES y sobre todo el alcance que tiene la autoridad jurisdiccional para imponer nuevas conductas ilícitas que deben ser observables por todos los actores dentro de los procesos electorales, incluso esto lleva a reconsiderar la competencia de la autoridad electoral para conocer algunos casos y regular dichas materias, por ejemplo, la participación de menores de edad en publicidad electoral. En este sentido, considero que también se debe valorar la pertinencia de contar con una estructura tan amplia como la que tiene la Sala Regional Especializada, especialmente en los periodos de tiempo en que no hay procesos electorales, esto considerando que ahora se busca la concurrencia de elecciones.

Los procedimientos especiales sancionadores han sido utilizados durante los procesos electorales como instrumentos mediáticos a efecto de hacer ver ante los medios de comunicación que los otros actores políticos incurren en posibles irregularidades, dejando de lado los aspectos jurídicos que se deben acreditar para que los procedimientos sean efectivos. Muestra de ellos es que la menor cantidad de los procedimientos son declarados fundados, y la gran mayoría o son desechados, sobreseídos o declarados infundados.

Hasta ahora parece que los procedimientos sancionadores no han cumplido con la finalidad de disuadir las conductas ilegales de los partidos políticos o de quienes obtienen una candidatura, por el contrario, cada proceso electoral aumentan los procedimientos que se inician. Esto se puede deber en parte, a que las sanciones no generan el efecto disuasivo que se busca, pues a los actores políticos les resulta más rentable ser amonestados o recibir una sanción económica a cambio de hacer algo ilegal que les genere votos a favor. Por lo que si las sanciones se endurecen y derivan en la disminución o suspensión de tiempos en radio y televisión, la pérdida del registro de la candidatura o del registro como partido político o la imposibilidad de participar en futuros procesos electorales, es posible que la efectividad de los procesos sancionadores crezca y el efecto disuasivo de las conductas ilegales se cumpla.

BIBLIOGRAFÍA

- Navarro Luna, Fabiola, *La resolución de los procedimientos especiales sancionadores*, publicado en el portal especializado strategiaelectoral.mx, consultable en <http://strategiaelectoral.mx/blog/2014/07/07/la-resolucion-de-los-procedimientos-especiales-sancionadores/>
- Xopa Roldán, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos para el Debate, Proceso Electoral Federal 2011-2012, México, 2012.