

# **La Complejidad del Procedimiento Especial Sancionador.**

**Por: Abraham Giovanni Hernández González**

El procedimiento especial sancionador surgió por la eminente necesidad de un procedimiento administrativo que fuera capaz de cubrir con todas las contingencias del proceso electoral. Es por ello que con la reforma electoral de 2007-2008 se estimó pertinente crear una serie de procedimientos administrativos sancionadores<sup>1</sup> para solucionar la sobre carga y mal funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador genérico.<sup>2</sup>

Las reformas constitucional de 2007 y legal de 2008 establecieron una serie de innovaciones que han resultado ser las principales actividades del IFE. Entre tan importantes adecuaciones encontramos la creación de procedimientos administrativos sancionadores: el Ordinario Sancionador, antes conocido como Procedimiento Genérico Sancionador; el Procedimiento en materia de Quejas sobre Financiamiento y Gasto de los Partidos Políticos; el Procedimiento para la determinación de Responsabilidades y “el procedimiento especial sancionador”.

El procedimiento especial sancionador se ha convertido en una de las principales actividades del Instituto Federal Electoral, de modo que en el orden del día de las sesiones del Consejo General ya son elementos recurrentes. El PES es un procedimiento administrativo sancionador instaurado contra todos los sujetos que interfieran en el modelo de comunicación. Fue creado como un mecanismo de tutela electoral, con el objeto de lograr mantener la equidad en la contienda electoral y que ningún candidato o partido político, coalición o sujeto interesado vea vulneradas sus prerrogativas electorales.

Antes de la modificación constitucional no se tenía contemplado en la ley electoral algún tipo de procedimiento mediante el cual la autoridad administrativa tuviera facultades implícitas para vigilar el debido desarrollo de los procesos comiciales solo se tenía como antecedente a la Jurisprudencia 12/2007 “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO.

Dicha Jurisprudencia establecía que la omisión de un procedimiento sumario preventivo se debía vigilar y controlar los procesos electorales, pues bastaba con seguir en forma breve dichas conductas, en el cual se observarían las formalidades esenciales para cumplir con la garantía de audiencia de las partes. Tal criterio se adoptó en el COFIPE, ya que con la reforma legal se rediseñó el régimen sancionador electoral y disciplinario, al tiempo que se establecieron nuevos procedimientos -entre ellos el especial sancionador- para los actos producidos dentro de los procesos electorales, vinculados con la propaganda. En apego al espíritu de la jurisprudencia del Tribunal, la característica esencial del procedimiento especial es la brevedad y agilidad de su tramitación, con miras a construir una herramienta eficaz que permita corregir las posibles infracciones y sanear en un breve plazo la elección.

---

<sup>1</sup> Se estableció el Libro Séptimo “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, el cual contempla las especificidades y desarrollo de cada uno de los cuatro procedimientos administrativos sancionadores establecidos en el COFIPE.

<sup>2</sup> El procedimiento Administrativo Sancionador Genérico era contemplado en el COFIPE hasta antes de la reforma electoral de 2007-2008, con él se le cambió el nombre a Procedimiento Ordinario Sancionador.

En el nuevo modelo normativo, impuesto con la última reforma electoral, al Instituto Federal Electoral se le establecieron nuevas facultades para detentar la investigación y, en su caso, sancionar las infracciones que los sujetos regulados cometan en el ámbito electoral.

En el sistema electoral mexicano se han actualizado las atribuciones del IFE para dotarlo de herramientas de carácter punitivo, entre las que destacan, el procedimiento ordinario sancionador y el procedimiento especial sancionador. De ahí que el propio artículo 41 constitucional disponga que *las infracciones a lo dispuesto en esta base sean sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.*

### **El Procedimiento Especial Sancionador.**

El anterior Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral lo describía en su artículo 5, inciso c, numeral II como “el procedimiento que tiene por finalidad determinar, de manera expedita, la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral de los sujetos señalados en el Código, mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que obren en el expediente, atendiendo al catálogo de infracciones que para tal efecto se contiene endicho ordenamiento”.<sup>3</sup>

De ahí que, para entender al espíritu de la reforma electoral que dio origen al PES es necesario atender a las características inalienables de dicho procedimiento, mismas que nos permiten determinar sus alcances y límites.

Es un procedimiento dispositivo porque se traduce como el poder que tienen los denunciantes de hacer valer las pretensiones que tienen en su favor. Las partes no son sólo dueñas del ejercicio de la acción y de la incoación del proceso, sino que lo son también de la pretensión y del proceso mismo, pudiendo disponer de él a través de una serie de actos, que, con la fuerza de la cosa juzgada han de producir la terminación anormal del procedimiento.

Es un procedimiento inquisitivo. Esta característica se remite a la teoría general del proceso donde se refiere a la intervención activa que hace el juez o tribunal. En materia del PES nos referimos a la participación del Instituto Federal Electoral, es decir, una vez iniciado el procedimiento con la presentación de la queja o denuncia la autoridad electoral tiene la obligación de seguir con todas y cada una de las actuaciones necesarias para la resolución del conflicto.

Es un procedimiento exhaustivo. Se debe agotar cuidadosamente en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver. Esta característica consiste en que las

---

<sup>3</sup>Reglamento modificado mediante acuerdo CG952/2008, en el cual se establecía la definición proporcionada, sin embargo mediante el Acuerdo CG246/2011 de fecha 17 de agosto de 2011, se deroga esa definición, omitiendo establecer una nueva.

autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos, a efecto de que no se den soluciones incompletas. Así mismo, cuando se advierta la existencia de situaciones que pueden impedir el pronunciamiento sobre alguno o algunos de los puntos sustanciales concernientes a un asunto.

Es un procedimiento expedito. La celeridad se convierte en la principal característica de este procedimiento pues será la actividad fundamental del PES. Dicha característica es el espíritu fundamental de la reforma.

Este procedimiento toma en cuenta las peculiaridades de la materia cuando están vinculadas con el regular desarrollo de un proceso electoral, lo cual hace necesario tomar decisiones con la mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos.

El Procedimiento Especial Sancionador está regido en todo momento por los principios de concentración, inmediatez y celeridad. Dichos principios han sido reconocidos no sólo por la doctrina científica procesal sino también han sido establecidos en diversos ordenamientos procesales como la Ley General de Medios de Impugnación y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral, asimismo estos ordenamientos encuentra su principal fundamentación en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, a su vez, implica que por ser disposición constitucional se deberá atender en todo momento a la prontitud de los procedimientos, puesto que de no ser así se sometería a una falta de carácter irreparable.

La instauración de un procedimiento reparador -como se configuró inicialmente el PES- tiene como objetivo primordial la realización del fin que tiene a su cargo la autoridad electoral administrativa, en tanto es establecer un mecanismo que permita dar satisfacción a las necesidades públicas imperantes, sin demérito de garantizar los derechos de los probables afectados, pues por mandato constitucional todo acto que pueda resultar privativo de derechos requiere que vengan precedidos de un procedimiento en el cual se respeten las formalidades esenciales.<sup>4</sup>

Este procedimiento se estableció para conocer de cuatro grandes tipos de irregularidades: a) las violaciones cometidas al nuevo modelo de comunicación política tanto por partidos y candidatos, como por concesionarios de radio y televisión, así como por otros particulares; b) las violaciones a la prohibición de propaganda gubernamental de tipo personalizado; c) la contravención a las normas que regula la propaganda política (por ejemplo la colocación de publicidad en lugares prohibidos o la publicidad con expresiones denigratorias o calumniosas), y d) los actos Anticipados de precampaña o de campaña.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Cfr. Zavala Arredondo, Marco Antonio, *El procedimiento especial sancionador balance de su implementación y propuesta para su perfeccionamiento*, en Luna Ramos, José Alejandro, (coord.), Sistema de Justicia Electoral Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2011, p. 379.

<sup>5</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, Rapidez o Justicia, Revista Voz y Voto, Núm. 199, Septiembre, 2009, p.27.

El PES es único en la materia, debido a que surge de la necesidad de regular los excesos en descalificaciones, calumnias e incumplimiento a las normas electorales de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y cualquier sujeto que interviniera en esta modalidad. De ahí que se encargue de regular cualquier tipo de propaganda contraria a los parámetros establecidos.

El PES se puede clasificar de conformidad a la autoridad que se encarga de conocer las violaciones al régimen electoral. El procedimiento se divide dependiendo de las infracciones en que se trate, mismas que, se pueden clasificar en dos vertientes:

- Violaciones en propaganda política electoral en materia de radio y televisión, y
- Violaciones en propaganda política electoral referente 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.

Las primeras son conocidas mediante “Procedimiento Especial Sancionador a nivel central”, y las segundas son mediante “Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital”.

Cabe destacar que las propias autoridades electorales, desde su perspectiva política, hayan señalado que el hecho de que esta autoridad administrativa –IFE- se constituya como autoridad investigadora, respecto de las conductas denunciadas por los partidos, siendo éstos en muchos casos los sujetos del procedimiento, y el hecho de que tenga que imponerles sanciones cuando procede, representa un costo en su imagen y en la de sus órganos directivos que repercute en todas las demás acciones que le corresponden al organizador y árbitro de las elecciones, incluso en la de realizar el conteo de los votos.<sup>6</sup>

### **Sesiones del Consejo General del IFE.**

El procedimiento especial sancionador se ha convertido en el más utilizado del régimen sancionador. En 2009 –año en que se implementó por primera vez- se resolvieron 1,076 quejas.<sup>7</sup> De ahí que entremos constantemente a la discusión sobre la función de esos procedimientos, precisamente, especificamos un doble aspecto: por un lado, determinar y punir los actos ilícitos; por el otro, inhibir futuras conductas violatorias de la Ley tanto del infractor como de los otros participantes. Para el proceso electoral de 2012 se presentaron 365 quejas y/o denuncias a nivel central<sup>8</sup>, mientras que a nivel distrital se presentaron 908 quejas.<sup>9</sup>

La carga de trabajo aumentó con la implementación de los procedimientos administrativos sancionadores implementados. De ahí que en 2005-2006 (de octubre 2005 a agosto 2006) se realizaron 32 sesiones del Consejo General, de las cuales 26 fueron de tipo especial. En 2008-2009 (de octubre de 2008 a agosto de 2009) se realizaron 90 sesiones del Consejo General, de las cuales 76 correspondieron a tipo Especial -es pertinente señalar que se convoca en la

---

<sup>6</sup> Libro Blanco Proceso Electoral Federal 2011-2012, Instituto Federal Electoral, México, 2013, pag. 51.

<sup>7</sup> Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, Instituto Federal Electoral, Secretaría Ejecutiva, p. 437.

<sup>8</sup> Cifra obtenida del Informe de Quejas Informe que presentó el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en la sesión ordinaria del Consejo General del 23 de agosto de 2012.

<sup>9</sup> Ibid.

mayoría de los casos para resolver los PES-. En 2011- 2012 (de octubre de 2011 a agosto de 2012) se realizaron 81 sesiones del Consejo General, de las cuales 70 corresponden a tipo Especial.

Del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012, se recibieron en total, a nivel nacional, 1,587 quejas, de las cuales 1,371 se radicaron como procedimientos especiales sancionadores y 216 como procedimientos ordinarios sancionadores. De las 1,371 quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores, 925 se radicaron en las juntas distritales del Instituto Federal Electoral y 446 en la Secretaría del Consejo General del IFE.<sup>10</sup>

### **Cuestiones de tramitación del Procedimiento Especial Sancionador.**

Al imponerle la atribución de conocer del procedimiento especial sancionador se le facultó al IFE para realizar actividades jurisdiccionales, diferentes a las administrativas –propias de su naturaleza jurídica- las cuales corresponden a cualquier juzgador de primera instancia, es decir, al dictar un auto de emplazamiento, una resolución, al llevar a cabo una audiencia de pruebas y alegatos se convierte en un juzgado común.

Por otro lado, al tener una instancia revisora (TEPJF) el Instituto Federal Electoral se convierte en una autoridad sin poder coercitivo de sus resoluciones en virtud de que solo el 54% de las resoluciones que emiten son confirmadas por el Tribunal de la materia.<sup>11</sup> Con este hecho solo se confirma que en la práctica el IFE cuenta con un carácter de primera instancia.

La autoridad electoral administrativa, al conocer y sustanciar el PES está obligada a radicar, integrar, recabar pruebas y resolver en un lapso muy breve, puesto que después de celebrada la audiencia de ley, el Consejo General tiene 48 horas<sup>12</sup> para dictar sus resoluciones, tiempo distinto al que la Ley General de Medios de Impugnación en materia electoral marca al tribunal para resolver sus medios de impugnación; destacando que no todas las resoluciones dictadas son revocadas ni contrarias al Instituto.

Mucho se ha señalado que la exigencia de desahogar el procedimiento con toda brevedad es inversamente proporcional a la posibilidad de desarrollar una investigación exhaustiva y meticulosa, que le permita probar a pie juntillas la responsabilidad del acusado, respetando los estándares mínimos de los procedimientos jurídicamente aceptables. Una sola audiencia, en la que se carean las partes acusadas o acusadoras, más las pruebas presentadas, son los únicos elementos con los que cuenta la Dirección Jurídica del IFE, mismos que inmediatamente debe evaluar y redactar en veinticuatro horas, anexando además el cúmulo de constancias del expediente, los alegatos presentados por las partes analizando en lo posible uno por uno. Todos los consejeros tienen otras 24 horas para leerlos y el Pleno del Consejo otras tantas horas más para discutirlo y votarlo en infinitas rondas, preguntas, mociones, admoniciones y

---

<sup>10</sup> Libro Blanco Proceso Electoral Federal 2011-2012, Instituto Federal Electoral, México, 2013, pag. 2

<sup>11</sup> Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2011-2013, Instituto Federal Electoral, p. 67.

<sup>12</sup> Artículo 370, numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y artículo 69, numeral 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

maldiciones. Y por si fuera poco, la misma brevedad de los plazos hace imposible que los consejeros electorales celebren la buena práctica de las “sesiones previas.”<sup>13</sup>

Con esto, el IFE se convierte en una autoridad administrativa con funciones de tipo jurisdiccionales. No obstante lo anterior, estas actuaciones se tienen que realizar de manera inmediata, para cumplir con la expedite de dicho procedimiento. Estas actuaciones son altamente técnicas y complejas para una institución cuya principal finalidad se encuentra muy distinta de la jurisdiccionalidad de un procedimiento o proceso.

De ahí que Marco Antonio Zavala Arredondo haya considerado a este procedimiento sancionador como proveniente de los criterios interpretativos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“El procedimiento especial sancionador (PES) es una de esa figuras raras que, como varias más, han surgido de criterios interpretativos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que al haber adquirido carta de naturalización, fueron recogidos por el legislador en reformas ulteriores. Sin embargo, a diferencia de lo que ha ocurrido con la mayoría de estos casos en las cuales la reforma legal tiene como fuente la jurisprudencia, el PES es un ejemplo de cómo la implementación no debe ser mecánica ni irreflexiva.”<sup>14</sup>

Por eso conviene precisar que tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como el Reglamento de Quejas y Denuncias han resultado ser ordenamientos con deficiencias procedimentales. Con la implementación constante del PES, han relucido vacíos legales que no fueron contemplados en los ordenamientos citados. Tal es el caso que el TEPJF ha tenido que intervenir para establecer los criterios de interpretación de dichos documentos normativos. De modo tal que la Sala Superior ha emitido 25 jurisprudencias<sup>15</sup> y 11 tesis relevantes<sup>16</sup> para subsanar irregularidades en el procedimiento.

A manera de ejemplo, el artículo 368, numeral 7 del COFIPE establece que una vez admitida la denuncia se deberá emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual tendría lugar dentro de las 48 horas posteriores a la admisión, mientras que el Reglamento de Quejas y Denuncias artículo 67, numeral 2, concordante, con el COFIPE se limita a establecer que una vez de se admita se cuenta con 48 horas para celebrar la audiencia de pruebas y alegatos.

Esta compleja disposición, presupone un pequeño déficit en el marco legal. Abordaremos la laguna que presenta esta normatividad:

---

<sup>13</sup> Becerra, Ricardo, Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE), Revista Nexos, Junio, 2011.

<sup>14</sup> Zavala Arredondo, Marco Antonio, *El procedimiento especial sancionador balance de su implementación y propuesta para su perfeccionamiento*, Op. Cit., p. 373.

<sup>15</sup> Jurisprudencias: 10/2008, 15/2009, 16/2009, 17/2009, 20/2009, 25/2009, 26/2009, 27/2009, 29/2009, 35/2009, 1/2010, 12/2010, 23/2010, 25/2010, 28/2010, 36/2010, 41/2010, 42/2010, 2/2011, 3/2011, 16/2011, 17/2011, 18/2011, 22/2011 y 7/2012.

<sup>16</sup> Tesis Relevantes: VII/2008, XII/2008, XLI/2009, VII/2010, XVIII/2010, XXI/2010, XII/2011, XX/2011, VI/2012, XIII/2012 y XXIII/2012.

**Primer supuesto:** el artículo 12, numeral 1 del Reglamento en comento dispone que las notificaciones se harán a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en el que se dicten los acuerdos o resoluciones, periodo de tiempo que de llegar a cumplirse daría por vencidas las 48 horas dictadas para celebrar la Audiencia de pruebas y alegatos.

**Segundo supuesto:** el artículo 12, numeral 5, establece que este tipo de notificaciones será de carácter personal y que de no encontrarse en el domicilio la persona a que se busca se dejará citatorio para el día siguiente –transcurren 24 horas de las 48 para celebrar la audiencia- y de no encontrarse se atenderá con la persona mayor de edad que se encuentre en el domicilio. De modo tal, que se dejaría un transcurso de 24 horas para la audiencia de pruebas y alegatos.

**Tercer supuesto:** transcurrido el mismo tiempo y situación del supuesto anterior pero se niegan a recibir la notificación o no se encuentra nadie en el domicilio, se tendrá que levantar razón y realizar la notificación por estrados. Dicha situación dejaría por superado el plazo de las 48 horas para la audiencia.

Ante tal situación la Sala Superior del TEPJF dictó la Jurisprudencia 27/2009<sup>17</sup>, la cual colige que el plazo de cuarenta y ocho horas, previo a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, en el procedimiento especial sancionador, se debe computar a partir del emplazamiento respectivo. Lo anterior, en virtud de que se debe garantizar al denunciado una debida defensa, para lo cual debe tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento instaurado en su contra como de las razones en que se sustenta, para que pueda preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos de prueba que estime pertinentes.

Ahora bien, hablando de plazos y términos veremos que el procedimiento especial sancionador carece de una “caducidad”. Ni el COFIPE ni el Reglamento cuenta con algún pronunciamiento al respecto. Por lo que la caducidad supone un hecho positivo para que no se pierda la acción, de donde se deduce que la no caducidad es una condición sine qua non para este ejercicio; para que la caducidad no se realice deben ejercitarse los actos que al respecto indique la ley dentro del plazo fijado imperativamente por la misma.<sup>18</sup>

De ahí que al respecto –hablando de PES- el TEPJF haya dictado la jurisprudencia en la se advierte que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia dentro de los plazos previstos en la ley o, en su defecto, en un plazo razonable; que en el procedimiento ordinario sancionador se prevé la prescripción de la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades, en el término de cinco años; que el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, por la brevedad del trámite y resolución que lo distingue y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas; y que en la legislación electoral federal no se contempla un plazo de caducidad para la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa respecto de dicho procedimiento.

---

<sup>17</sup> Jurisprudencia 27/2009 “AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO”.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 11/98 “CADUCIDAD Y PRESCRIPCION.DIFERENCIAS.”

En ese contexto, en observancia a los principios de seguridad y certeza jurídica, es proporcional y equitativo el plazo de un año para que opere la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento especial, contado a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio oficioso, por ser un tiempo razonable y suficiente, tomando en consideración la naturaleza y las características del procedimiento.<sup>19</sup>

Ahora bien, el PES también ha sido utilizado como medida reguladora de cuestiones que se han visto inmersas en omisión legislativa, tal es el caso del derecho de réplica. Ante la falta de mecanismos que tutelen este derecho la Sala Superior ha estimado pertinente que el Procedimiento Especial Sancionador sea un mecanismo de tutela efectiva, por lo que se ha establecido la Tesis Relevante VII/2010<sup>20</sup>, de modo tal que se ha determinado tutelar el derecho de réplica de los partidos políticos, precandidatos y candidatos, estableciendo que las reglas del procedimiento especial sancionador son aplicables para la tutela de este derecho. Lo anterior, porque debe resolverse con prontitud, ya que si este derecho se ejerce en un plazo ordinario, posterior a la difusión de la información que se pretende corregir, la réplica ya no tendría los mismos efectos, por lo que su expedite se justifica por la brevedad de los plazos del proceso electoral.

### **A manera de reflexión.**

Lo cierto es que desde la puesta en marcha del PES en el proceso 2009 han surgido voces académicas, del IFE y del TEPJF solicitando que este procedimiento administrativo sancionador sea trasladado al tribunal electoral,<sup>21</sup> en virtud de que al ser el IFE el encargado de resolver se presenta una doble problemática se establece que el PES requiere una transformación significativa.

El hecho de que el legislador haya dado al Consejo General del IFE la atribución de resolver los PES fue un error, por dos motivos al menos:

- Uno, porque el máximo órgano de dirección del Instituto no está diseñado para fungir como un órgano jurisdiccional especializado.
- Dos, porque el Consejo General ha tenido que sesionar en más ocasiones de lo previsto, solo para atender, asuntos relacionados con procedimientos especiales sancionadores. Se trata de una carga que genera consecuencias por demás negativas en el esquema de organización institucional.<sup>22</sup>

Sin duda, existen argumentos sólidos y firmes como la sobrecarga de atribuciones del IFE, el carácter de juzgado de primera instancia, la falta de profesionalización para atender los PES distritales, la omisión legislativa para legislar y designar consejeros electorales, etc. Sin embargo, no debe desestimarse una eventual reforma que permita el perfeccionamiento del instrumento sancionatorio por excelencia del derecho electoral mexicano.

---

<sup>19</sup> Tesis Aislada XXIII/2012 "CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR".

<sup>20</sup> Tesis Relevante VII/2010 "DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR"

<sup>21</sup> Salazar Ugarte, Pedro, Un IFE sin poder para sancionar, artículo publicado en el periódico el Universal el 16 de marzo de 2010, consultado el 17 de junio de 2013.

<sup>22</sup> Ballados Villagómez, Patricio, *La visión desde el Tribunal*, Voz y Voto Núm. 219, p. 36.



Creo que lo más conveniente sería un eventual cambio de competencia al Poder Judicial, manteniendo las labores auxiliares en la investigación e integración de los expedientes por parte del Instituto Federal Electoral.

La forma en cómo se haría dicho cambio ha tomado fuerza en dos vertientes a fines al cambio de autoridad:

Primera- Que la autoridad competente de conocer en primera instancia de las violaciones cometidas en competencia del PES sean las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que en una segunda instancia –definitiva- sea la Sala Superior la que se encargue de resolver las inconformidades respecto de las determinaciones de las Salas Regionales. Esto sería respecto del PES a nivel distrital.

Las vulneraciones en materia de radio y televisión serían competencia directa de la Sala Superior del TEPJF. Lo que permitiría establecer un solo criterio y razonamiento respecto de las mismas.

En cuestiones de trámite y procedencia, sería el propio IFE el que se encargue de recibir y tramitar del PES presentado ante ellos. Situación idéntica a lo que ocurre con los medios de impugnación de la Ley procesal electoral federal.

Contrariamente a lo sostenido por Leonardo Valdes<sup>23</sup> y Pedro Salazar<sup>24</sup>, el control ejecutivo o administrativo de los actos de los partidos políticos se deposita en un órgano administrativo especializado en materia electoral (IFE), el cual tiene las facultades, recursos y estructura orgánica para llevar a cabo actos de vigilancia, de recomendación, decisión, evaluación, corrección y sanción, siguiendo los principios del control de la legalidad, de fiscalización, de oportunidad, de gestión y de eficiencia.

El trasladar la competencia para resolver los procedimientos sancionadores aplicables por la comisión de faltas administrativas al Tribunal Electoral implicaría, únicamente, trasladar el problema de sobresaturación de un órgano administrativo a uno jurisdiccional, sin que realmente se ataque el problema de fondo.

Además, se suprimiría una instancia de impugnación a los partidos políticos, sujetándolos de manera exclusiva a la jurisdicción del Tribunal Electoral, siendo que sus resoluciones son definitivas e inatacables.

---

<sup>23</sup> Propone trasladar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los procedimientos sancionadores. Ello en tanto el IFE es una autoridad administrativa y no jurisdiccional y el Tribunal, en cambio, es una institución diseñada para proveer justicia electoral. Para ello, el Tribunal cuenta con una estructura permanente en todo el país, con salas regionales, con jueces y abogados especializados en resolución de controversias. *Decálogo mínimo para la reforma electoral*, publicado en “El Universal”, el 2 de septiembre de 2013.

<sup>24</sup> Propone que el IFE instruya, las Salas Regionales del Tribunal sancionan en primera instancia y la Sala Superior tiene la última palabra. ¿Instituto Nacional de Elecciones?, publicado el 20 de junio en el periódico “El Universal”.

Segunda.- Se ha propuesto establecer una Sala Especializada en Procedimientos administrativos electorales.

Esta Sala sería una adicional a las seis con las que ya cuenta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y estaría encargada de resolver los cuatro procedimientos administrativos sancionadores, de modo tal que, se estaría priorizando establecer una verdadera autoridad especialista en estos procedimientos.

El papel del IFE sería el de autoridad auxiliar en la tramitación de los procedimientos. Dicha función estaría delimitada a la realización y envío de las diligencias de investigación, además de recabar las pruebas tendentes a las funciones que realización, como la administración de los tiempos del Estado.

Tercera: Competencia dual. La opción más viable (tanto en infraestructura, como en acceso a la justicia) consiste en crear un sistema de competencia dual, en el que el IFE conserve la facultad de instrucción y el Poder Judicial de la Federación detente la facultad de imponer la sanción.

Con ello, se crearía un esquema de doble instancia. La primera en sede administrativa, y la segunda en sede jurisdiccional que a su vez comprendería dos instancias.

- El IFE conservaría la facultad de instrucción/investigación,
- Las salas regionales del TEPJF atraerían la facultad sancionadora en primera instancia; y,
- La Sala Superior resolvería en definitiva (algo similar al modelo que operaba con el TRICOEL).
- 

Algunas de las ventajas que posee el sistema dual son:

- El Instituto cuenta con una infraestructura centralizada y desconcentrada capaz de instaurar el procedimiento y de llevarlo a cabo hasta fase de resolución
- Al no resolverse el PES en el Consejo General, se reduciría la periodicidad de sesiones que está afectando el funcionamiento de órganos centrales.
- Los partidos políticos tendrían menores incentivos para litigar los procedimientos sancionatorios en el seno del Consejo General, lo que también contribuiría a reducir el número de quejas y denuncia frívolas que se presentan como estrategia política/mediática entre adversarios.
- La integración del procedimiento es más sencilla y si le asiste la razón al ente político, la justicia será más expedita.
- Pone fin a la práctica de los amparos de televisoras vs. sanciones de la autoridad administrativa.
- Finalmente, se privilegia el acceso a la justicia al contar los partidos políticos con dos instancias en sede jurisdiccional.
- Aquí no existiría una diferenciación en la autoridad que tramite y resuelva los procedimientos distritales y centrales, debido a que esta sala resolvería ambos.

El cambio de competencia es una medida que no resulta urgente, pero si necesaria. Por lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estaría contemplando recibir las quejas y/o denuncias presentadas y resolverlas con el mismo espíritu con que se creó el PES, es decir, con la exhaustividad idónea y la expedites necesaria para tramitarlos.

El Procedimiento Especial Sancionador llegó para mantenerse por mucho tiempo en nuestra legislación. El siguiente paso a dar es suplir las deficiencias actuales con trabajo legislativo, lo cual implica necesariamente atender los cerca de 36 criterios jurisdiccionales en materia de procedimiento hechos por el TEPJF.