DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL

Ensayo por Daniel García García

I. Explicación

La función del procedimiento sancionador realizada por los órganos electorales federal y locales previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, así como en las legislaciones electorales de las entidades federativas, tiene la finalidad de prevenir, inhibir, suspender, y en su caso sancionar, aquellas conductas y acciones que despliegan los diversos actores en el amplio campo de la actividad electoral en general, y dentro de los procesos electorales en particular, que infrinjan determinadas normas de carácter constitucional y de los ordenamientos electorales.

Este sistema sancionador consta de dos procedimientos: el Procedimiento Sancionador Ordinario (PSO) y el Sistema Especial Sancionador (PES). Estos procedimientos han adquirido en los últimos años una mayor importancia durante los procesos electorales, particularmente el PES el cual aplica únicamente en este periodo electoral, que es cuando se intensifica la actividad electoral porque abarca todo lo relativo a la preparación, desarrollo y posterior a las jornadas electorales federal y locales.

La finalidad de este trabajo es revisar los aspectos más relevantes del PES, con las posibles deficiencias en su regulación y aquellos procedimientos que sean susceptibles de una regulación más adecuada y pertinente, sin obviar que es un área técnica del derecho electoral. Para iniciar, considero interesante agregar algunos antecedentes de este procedimiento sancionador para mejor comprensión del tema que nos ocupa.

II. Antecedentes

El origen del PES se ubica en el proceso electoral federal de 2006 cuando el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral (IFE) emitió un acuerdo en marzo de ese año, dentro del procedimiento sancionador electoral, establecido en el artículo 270 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que resolvía una queja de la coalición “Por el Bien de Todos”, por irregularidades durante el proceso electoral cometidas por la coalición “Alianza por México”, solicitando se retiraran los promocionales transmitidos en radio, televisión e internet, por estar al margen con lo ordenado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el COFIPE.

Este recurso de apelación fue radicado en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con número de expediente SUP-RAP 17/2006, y cuya sentencia estableció en su resolutivo primero lo siguiente:

*"…**PRIMERO.** Se revoca la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral de no aprobar el 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 TRANSMITE EN RADIO, TELEVISIÓN E INTERNET, QUE NO CUMPLEN CON LO ORDENADO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.*

En el segundo resolutivo se ordenaba sesionar al Consejo General para que revisara, y en su caso, aprobara de inmediato el proyecto original de la Junta General Ejecutiva donde se establecían las medidas cautelares, con el razonamiento jurídico de que el IFE cuenta con facultades para conocer y resolver la queja presentada; y que si bien era cierto que el procedimiento sancionador previsto en el COFIPE no era el adecuado para resolver las pretensiones del demandante, particularmente en lo que hace a la suspensión del acto, sin embargo, se debía satisfacer las garantías del debido proceso, y para ello debían interpretarse las normas vigentes conforme a los principios rectores de la función electoral. Quedaba patente que el ordenamiento electoral era omiso y no respondía a la nueva realidad del país.

Con esta resolución del Tribunal Electoral, y de las subsecuentes SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006, que en resumen retiraban del aire los promocionales que desequilibraban la contienda electoral, fundaron por vía jurisdiccional el procedimiento especial abreviado o mejor conocido como procedimiento especial sancionador. Y para reforzar esta interpretación, se emitió la Tesis de Jurisprudencia 12/2007, al rubro "PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO", con el siguiente texto:

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 sus 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 reencauzamiento 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 deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional.

Es importante mencionar que antes de estas trascendentes resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral, y su correlativa jurisprudencia, el procedimiento previsto en el COFIPE era únicamente para sancionar, mas no para suspender aquellos actos contrarios a las reglas del proceso electoral. Es decir, no se preveían las medidas cautelares como las conoceríamos después.

Con la reforma constitucional en materia electoral y publicidad gubernamental en 2007, al año siguiente se expidió el nuevo COFIPE (14 de enero de 2008. DOF) que adicionó en el apartado del procedimiento sancionador el Capítulo IV con los artículos 367 al 371, donde se regula el Procedimiento Especial Sancionador, quedando formalizado este procedimiento. Posteriormente, en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) de mayo de 2014, que es el ordenamiento electoral vigente, se fortalecería el PES en el mismo Capítulo IV en los artículos 470 al 477. En el mismo año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), aprobaría el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE. Asimismo, en todas las entidades federativas se estableció en sus ordenamientos electorales la regulación de este Procedimiento Especial Sancionador.

Este breve resumen del origen del PES nos permite apreciar dos aspectos pertinentes para este trabajo: **1. Las peculiaridades del derecho electoral**. Consistente en una dinámica y evolución propia, y que fluye en un contexto político y social progresivo y demandante con la participación activa de actores fundamentales en un régimen democrático; y **2. Interpretación conforme y progresiva del marco legal electoral.** Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales NO pueden abstraerse de estos procesos dinámicos y están obligadas a la interpretación permanente de conformidad con el artículo primero de la Constitución General de la República, los Tratados y Convenciones Internacionales y los principios universales del derecho.

III. Objetivo del PES

El PES es producto de esta evolución y de la misma contienda electoral, pues gracias a la impugnación referida con antelación, es que las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional hicieron una interpretación conforme ante el vacío legal. Es además un instrumento imprescindible en el derecho electoral. Nació para sancionar conductas infractoras en los procesos electorales, sean o provengan de propaganda gubernamental o de carácter electoral, pero ahora su principal función es prevenir esas conductas. Su mayor virtud es la de inhibir la realización de actos que trastoquen el marco legal, a sabiendas que de hacerlo existirán suficientes herramientas jurídicas para suspender esos actos, y en su caso, sancionar a las personas físicas o morales infractoras mediante un procedimiento que se caracteriza por su celeridad y en su capacidad para tutelar derechos de los participantes en los procesos electorales con el objetivo de garantizar y mantener la equidad en las contiendas.

En el artículo 470 de la LGIPE, se establecen las causas para activar el PES dentro de los procesos electorales por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, cuales son:

a) Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o

c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

La última reforma a este artículo adicionó una obligación importante para la autoridad electoral federal y para los Oples del país, consistente en instruir el PES en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.
De igual forma, en todas las entidades federativas, los ordenamientos electorales incluyen un capítulo regulador del PES. En el caso del Estado de Baja California, la Ley Electoral del Estado regula este procedimiento en sus artículos 372 al 385, en cuyos numerales replica y adecúa las normas de la LGIPE sobre el particular.

Es importante destacar que el COFIPE y las legislaciones prevén un órgano especializado denominado Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), quien debe conocer y desahogar este procedimiento, que se asemeja a un juicio por las etapas que lo integran, y que se caracteriza por su celeridad. En este juicio participan los actores y la parte denunciada; casi siempre las Comisiones de Quejas y Denuncias integrada por Consejeras y Consejeros, quienes determinan si procede o no la solicitud de suspensión del acto; así como los Tribunales Electorales Federales y Locales, quienes resuelven en definitiva. Como se observa, en estos procedimientos sancionadores existe una coparticipación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales para resolver todas las denuncias que se presenten o de oficio.

El PES tiene dos características principales:

1. Medidas Cautelares. En la denuncia o queja que activa al PES generalmente la parte actora solicita que se ordene suspender el acto impugnado por infringir la norma constitucional o normas electorales, causándole con ello un perjuicio constante en el proceso electoral, el cual puede ser irreparable si continúa. Son las Comisiones de Quejas y Denuncias quienes acuerdan adoptar o no estas medidas cautelares cuyo objeto es proteger y brindar seguridad, de conformidad con la justificación soportada en las pruebas aportadas y en la investigación preliminar realizada por la UTCE, y que en caso de proceder, se ordena suspender esos actos de inmediato a quien corresponda, que en la mayoría de los casos consisten en trasmisiones de promocionales o spots en radio, televisión e internet en sus diversas plataformas, así como de propaganda en general que se considera contrario a los derechos humanos, calumniosa, falaz o denigrante.

2. Juicios abreviados. El desahogo de las etapas del PES se cuenta por horas lo que nos indica que es un juicio con celeridad y con plena certeza que debe resolverse estrictamente en los plazos previstos. Desde el acuerdo de admisión de la denuncia se activan las investigaciones correspondientes para allegarse de las evidencias y pruebas de los hechos, y una vez desahogadas las mismas y agotadas las audiencias y alegatos, se integra el expediente que queda a la vista de las partes conforme a derecho, y de inmediato se remite al Tribunal Electoral que corresponda adjuntando informe circunstanciado y anexos, el cual deberá resolver a la brevedad. Cabe indicar que a partir del 2014 se crearon Salas Especializadas para resolver estos expedientes en el TEPJF.

IV. Observación para una futura reforma.

Por todo lo anterior, es innegable que el PES se revela como el instrumento jurídico idóneo y efectivo para reencausar conductas infractoras al marco legal durante los procesos electorales, y aunque se denominó especial para diferenciarlo del ordinario, resulta ser el recurso mucho más utilizado. Por ello, algunos expertos consideran que debieran compactarse en uno solo con las modificaciones pertinentes. Sin embargo, en mi opinión debieran mantenerse los dos procedimientos para evitar confusiones en su trámite para las partes y autoridades electorales.

Y precisamente para evitar confusiones, considero que lo previsto en el artículo 471, numeral 8 de la LGIPE, que a la letra señala:

> ***"8.*** *Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral."*

Considero que la parte ***"….en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley….."*** DEBIERA DEROGARSE, porque el contenido de este artículo que regula el Procedimiento Sancionador Ordinario no tiene una aplicación específica para lo previsto en el numeral 8 en cuestión, y porque además crea confusión innecesaria.

Esta misma deficiencia se replica en los ordenamientos electorales de las entidades federativas, que remiten a otro artículo que regula el PSO, y con ello también se trasladó esta innecesaria parte, por lo que al reformarse la LGIPE crearía un efecto cascada con esta modificación.

Fuentes consultadas:

- Xopa, José Roldán. "El procedimiento especial sancionador en materia electoral" COLECCIÓN CUADERNOS PARA EL DEBATE PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012. Primera edición 2012, Instituto Federal Electoral.
- Ferrer Silva, Carlos Alberto. "Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador". 37 Cuaderno de Divulgación de la Justicia Electoral. TEPJF, Edición 2018.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
- Sentencia SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición "Por el bien de todos". Demandó: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Sentencia SUP-RAP-31/2006. Actor: Coalición "Por el bien de todos". Demandó: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Sentencia SUP-RAP-34/2006. Actores: Partido Acción Nacional y Coalición "Por el bien de todos". Demandó: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- "Seminarios Electorales" Introducción al Procedimiento Especial Sancionador. Magdo. Felipe de la Mata Pizaña. 05-05-2020 Video disponible en Youtube en https://www.youtube.com/watch?v=-Xm06XamnBY
- "Seminarios Electorales" Trámite del Procedimiento Especial Sancionador. Consejera Claudia Zavala Pérez. 06-05-2020 Video disponible en Youtube en https://www.youtube.com/watch?v=Xb2Jema-wQM