DEFICIENCIAS Y FORTALEZA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

El procedimiento especial sancionador, tiene su origen en el proceso electoral federal 2005-2006, en el cual una coalición política denominada “Por el Bien de Todos”, se quejó ante el Instituto Federal Electoral (IFE) por una intensa campaña en radio y televisión, que difundían mensajes que consideraba ilegales en contra de los actores políticos que ésta postulaba, ya que contenía elementos que podía configurarse como una calumnia o denigraba a la persona.

Por ello, dicha coalición solicitó al consejo general del IFE, que sometiera a consideración del pleno un proyecto de acuerdo mediante el cual ordenara a la coalición opositora “Alianza por México” que retire los promocionales que se encontraban transmitiendo en radio y televisión y que no se ajustaran a los mandamientos constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), sin embargo, el Consejo Federal del IFE, determinó que no era a través de un acuerdo mediante el cual se pudiera conocer dicha petición, ya que de hacerlo se vulnerarían derechos de terceros al no garantizárseles su garantía de audiencia y defensa.

Inconforme con la determinación tomada por el Instituto Federal Electoral, la coalición “Por el Bien de Todos”, interpuso un recurso de apelación en el que se inconformaba con la decisión del IFE, entre los agravios que señaló fueron que el Consejo General del IFE no vigiló el cumplimiento de las disposiciones constitucional y legales en materia electoral, que el Consejo General hizo una incorrecta interpretación del sistema jurídico electoral federal, que la autoridad electoral actuó indebidamente al señalar que solo a través de un procedimiento administrativo sancionador podía ejercer sus atribuciones legales, que el Consejo General violo el principio de justicia pronta, que de agotar un procedimiento administrativo sancionador llevaría a la merma de los derechos de los contendientes en el proceso electoral y, que faltó a su obligación de garantizar que las elecciones sean libres, autenticas y periódicas, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, esto de conformidad al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en medio de impugnación de la coalición “Juntos Haremos Historia” dentro del expediente SUP-RAP-17/2006, resolvió que el Instituto Federal Electoral debería establecer “… Un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que permita prevenir la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado …”[1], con esta resolución la Sala Superior impuso una obligación de atender y resolver

[1] Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-RAP-17/2006

mediante un procedimiento breve y eficaz las violaciones en materia electoral que pudieran afectar el resultado del proceso electoral, con ello el Tribunal Federal transformo por completo las finalidades y perspectivas de la investigación y sanción de las faltas ilícitas cometidas durante un proceso electoral.

Con la resolución en comento, la Sala Superior fijó las directrices para la instauración de un procedimiento en el que se debería de observar las formalidades esenciales del proceso, a decir, las siguientes:

a) Que se le debería de proporcionar al denunciado la demanda o denuncia, en el que también se debería de acompañar todos y cada uno de los anexos, lo anterior a efecto de que éste pueda tener a su alcance todos los elementos necesarios que permitan imponerse adecuadamente de la denuncia, para que puedan entablar adecuadamente su defensa.

b) Otorgar a las partes tiempo prudente para que puedan aportar sus pruebas, las mismas sean admitidas y desahogas dentro del procedimiento, para que con ello estén en posibilidades de defenderse.

c) Que se les otorgue a las partes el derecho de rendir alegatos.

d) Que el procedimiento finalice con el dictado de una resolución que ponga fin a la controversia, debiendo observar las garantías de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Con esta resolución emitida por el Tribunal Federal Electoral, dio origen a que el constituyente en los años 2007 y 2008 realizó modificaciones en donde se formalizó el procedimiento especial sancionador, esto para lograr que se resolviera de manera oportuna las irregularidades que se vayan dando dentro de los procesos electorales. Con las reformas constitucionales y legales de 2007 y 2008, se implementó una medida cautelar esto como un medio preventivo que permite que los actos denunciados cesen de manera rápida y efectiva, esto sin tener que agotar todo el procedimiento administrativo sancionador, y con ello evitar y corregir que hechos ilícitos tenga injerencia en el proceso electoral.

A través de las reformas constitucionales y legales de los años 2014 y 2015, se volvió a tocar el procedimiento especial sancionador, siendo la más importante el establecimiento de competencias, pues se generó un modelo mixto en el cual la etapa de investigación y sustanciación del procedimiento especial sancionador está a cargo del INE, y la resolución está a cargo de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

También se estableció en dichas reformas que el dictado de las medidas cautelares estaría a cargo del INE, pero las resoluciones incidentales que se realicen en ese dictado de medidas cautelares, las impugnaciones sobre dichas determinaciones, estarían a cargo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El procedimiento especial sancionador, desde luego, esta sujeto, a los principios generales del derecho punitivo y por ende, deben de salvaguardar los derechos fundamentales de las partes que intervienen en el mismo, por ello, se deben observar los principios jurídicos de: Reserva Legal, que consiste en que toda sanción debe estar regulada en la ley; el Supuesto Normativo y su sanción deben estar determinadas en la norma; La norma jurídica en el que se prevea la falta debe ser abstracta, general e impersonal; y por último, las normas deben ser interpretadas de manera estrictas.

En este sentido, el procedimiento especial sancionador se originó con el fin de resolver las controversias que puedan darse durante el transcurso de un procedimiento electoral, ya sea federal o local, el cual tiene la finalidad de suspender los actos o hechos considerados ilícitos que pueden afectar el adecuado desarrollo del proceso electoral e influenciar el sentido del voto del elector.

Las fortalezas de este procedimiento especial sancionador, es que es un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo, que permite por un lado que los actos o hechos que son considerados ilícitos o contrarios a la normatividad electoral, puedan cesar de manera inmediata al otorgarse la suspensión provisional de éstos, sin que afecte en gran medida en el desarrollo del procedimiento electoral e influencie en el animo del elector, y por otro lado, garantiza que los denunciados puedan tener una adecuada defensa en termino de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así mismo, otra de las fortalezas que tiene este procedimiento es que es resuelto dentro de un término corto, es decir, entre la admisión y el dictado de la sentencia se llevaría aproximadamente entre 7 y 10 días, lo cual desde luego es un procedimiento muy ágil.

Otra de las ventajas es que es un procedimiento hibrido o mixto, es decir, es un procedimiento en que intervienen dos autoridades del estado, por un lado el Instituto Nacional Electoral quien sustancia el procedimiento, a decir, admite o desecha la denuncia y/o queja, impone las medidas cautelares, emplaza a los presuntos transgresores de la ley, admite y desahoga las pruebas, desahoga los alegatos de las partes y remite el expediente a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a su vez, el órgano jurisdiccional revisa el procedimiento y si lo encuentra ajustado a derecho dicta la resolución correspondiente, en caso de no encontrarlo ajustado a derecho o que falte alguna actuación por desahogar lo remite al órgano del Instituto correspondiente a efecto de que se desahogue la misma y una vez hecho lo anterior lo vuelva a remitir al Tribunal para su resolución.

Así mismo, el procedimiento especial sancionador cuenta con una distribución de competencias, ya que este procedimiento puede ser desahogado por la Unidad Técnica del Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral o por conducto de las Juntas Locales o Distritales de dicho Instituto, esto desde luego permite la imposición inmediata de las medidas cautelares y la sustanciación inmediata del

procedimiento, esto desde luego, es una de las fortalezas mas consistente que tiene este procedimiento, ya que con la estructura que tiene el Instituto es factible poder desahogar a través de esta competencia todos los procedimientos sancionadores, lo que la Sala Regional no podría realizar dichas sustanciación de estos procedimientos, al no tener la estructura que tiene el INE.

Por otro lado, el procedimiento especial sancionador tiene desde mi punto de vista algunas debilidades, una de ellas es que la resolución que emita el Instituto Nacional Electoral respecto de las medidas cautelares implementadas, quien corresponde revisar o resolver sobre la aplicación de dichas medidas, lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y no así la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que si bien la Sala Superior no entra al fondo del asunto, lo cierto es que al dictarse las medidas cautelares de cierta manera si incide en el fondo del asunto, por lo que podría haber resoluciones contradictorias entre la que dictare la Sala Superior y la Sala Especializada, por lo que lo conveniente sería que la Sala Especializada revisara también el dictado de las medidas cautelares.

Así mismo, si bien la Sala Superior ha dictado el criterio de que todos los hechos y actos que se denuncien y que tengan injerencia en el proceso electoral, deben de ser conocidos y resueltos a través del procedimiento especial sancionador, sin embargo, considero que el legislativo es el que debe de poner todo un catalogo de supuestos que deban de ser conocidos a través del procedimiento especial sancionador, pues de conformidad a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] se deben de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, por tanto, si las conductas denunciadas no están contempladas dentro de los supuestos de la Ley, a juicio de quien suscribe no puede sujetarse a procedimiento a ninguna persona si la conducta denunciada no se encuentra encuadrada en la Ley, de ahí que el Poder Legislativo deberá de retomar estas consideraciones para que en un futuro se establezcan todas las conductas que deben de ser analizadas y resueltas a través del procedimiento especial sancionador.

Por lo que hace al termino para interponer las denuncias y/o quejas, el procedimiento especial sancionador no establece termino para que el afectado o afectados interpongan sus denuncias, es decir, cualquier persona que se sienta agraviado podrá ejercer su derecho de denunciar actos o hechos que considere son ilícitos o contrario a la normatividad electoral, cuando el procedimiento especial sancionador, nace con el fin de proteger el proceso electoral a efecto de que los contendientes en el mismo puedan competir en un proceso equitativo y dentro del

[2] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 14, párrafo segundo: … Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

marco legal, por tanto, al ser el procedimiento especial sancionador un procedimiento protector del proceso electoral, se debería de imponer también la prescripción de los actos o hechos que no son denunciados dentro del proceso electoral, ya que al denunciarse fuera del proceso electoral ya no entra dentro de los fines para los cuales se implemento este procedimiento, en consecuencia ya sería ocioso que se entrara al estudio de esos hechos denunciados.

En síntesis, el procedimiento especial sancionador es un mecanismo que abona a que los candidatos participen dentro de un proceso electoral bajo los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, además de que el mismo es susceptible de perfeccionarse.

FUENTES CONSULTADAS:

- Ferrer Silva, Carlos Alberto. 2018. Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral.
- José Roldán Xopa, El procedimiento especial sancionador en materia electoral, Coordinador de la Colección Miguel González Compeán, cuadernos para el debate 1 proceso federal electoral 2011-2012.
- Felipe de la Mata Pizaña, Artículo de la Visión Administrativa a la Constitucional del Procedimiento Especial Sancionador.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.