Ensayo que se presenta en cumplimiento al punto 6 de la Base Tercera de la Convocatoria Pública para ocupar las Magistraturas de Órgano Jurisdiccional Local en Materia Electoral de 17 Entidades Federativas de la República.

Aspirante. Rosa María Geraldo Venegas

Tema: Deficiencias y fortalezas del procedimiento especial sancionador electoral.

En el desarrollo de la contienda electoral, se presentan irregularidades que, sin ser tipificadas como delitos electorales, ni causales de nulidad, cuentan con un régimen debidamente estructurado por el derecho administrativo sancionador como una expresión del *ius puniendi* del Estado en sede administrativa y de acuerdo con la interpretación jurisdiccional y la doctrina más autorizada, este procedimiento sancionador importa del derecho penal sus instituciones, guardando para si una especificidad propia.

Esta importación *"mutatis mutandi",* sujeta a estos procedimientos, en lo aplicable, a los principios generales del derecho punitivo y, en todo momento, deben respetarse los derechos fundamentales. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la CPEUM[1], se debe salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, por lo que están proscritos los excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales; por tanto, se deben observar los siguientes principios generales:

1) Principio de reserva legal ("lo no prohibido está permitido"). Solo las normas jurídicas determinan la causa de incumplimiento o falta, es decir, el presupuesto de la sanción.

2) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho.

3) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada por escrito, de forma abstracta, general e impersonal.

4) Las normas deben ser interpretadas y aplicadas de forma estricta, considerando que se trata de la actividad punitiva del Estado (jurisprudencia 7/2005).

5) Principio de presunción de inocencia.

La creación via jurisdiccional[2] de este procedimiento, brinda al sistema democrático mexicano plena certeza de las reglas del juego, como una vía o ruta para prevenir,

[1] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[2] SUP-RAP-17/2006.

corregir y depurar irregularidades del proceso electoral de forma oportuna y eficaz, mediante órganos imparciales.

Además de su función de imputar la consecuencia a un acto que se estime ilícito, su alcance ha sido mayor. Por ejemplo, ha sido el vehículo para desarrollar respuestas institucionales ante vacíos legislativos de derechos sustantivos en la materia.

La descripción de las conductas sancionables delimita los casos en que es aplicable el PES: las violaciones al artículo 41, base III y 134, párrafo octavo, de la CPEUM, que contravengan las normas relativas a la propaganda y los actos anticipados de precampaña o campaña; así como el incumplimiento de obligaciones a cargo de los sujetos obligados (partidos políticos, candidatos, funcionarios públicos, etc.), es decir, la ley proporciona un catálogo de sanciones, así como de los sujetos a los cuales se les impondrán y las reglas de individualización de las sanciones. [3]

Adicionalmente a estos supuestos, la Sala Superior ha ampliado, vía interpretación, el catálogo de procedencia del PES a por lo menos dos hipótesis adicionales, particularmente, en el caso de violaciones al artículo 134, párrafo 7, de la CPEUM (violación al principio de imparcialidad), así como desacatos a medidas cautelares dictadas por el organo administrativo electoral.

Actualmente, el PES[4] está dividido, por así decirlo, en dos grandes fases o etapas: la de investigación y sustanciación, a cargo del organo administrativo electoral (INE/OPLE), y la de resolución, a cargo del órgano jurisdiccional competente. Se trata de un modelo híbrido y novedoso que implica una modificación estructural porque involucra a dos órganos del Estado en un mismo procedimiento, lo cual difícilmente es visto en un orden jurídico para atender y resolver este tipo de procedimientos.[5]

Este esquema reporta beneficios y ventajas considerables, porque la sustanciación y tramitación del PES —y, en su caso, el dictado de medidas cautelares[6]— se hacen de forma más rápida, con conocimiento del entorno que envuelve a la irregularidad; además, permiten el aseguramiento y la verificación de hechos y pruebas de forma más eficiente.[7]

---

[3] Roldán Xopa, José, El Procedimiento Especial Sancionador, Cuadernos para el Debate No. 1, Proceso Electoral Federal 2011-2012, México, 2012, pp, 9 y SS.

[4] Procedimiento Especial Sancionador.

[5] Ferrer Silva, Carlos Alberto, Pasado, presente y futuro del Procedimiento Especial Sancionador, Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral, 37, Editproal TEPJF, México, 2018, p. 25.

[6] En este sentido, la Sala Superior ha sostenido Jurisprudencia 14/2015, que dichas medidas son parte de los mecanismos de tutela preventiva, dado que constituyen medios para prevenir la probable afectación a los principios rectores en materia electoral y tutelar de manera directa el cumplimiento de las obligaciones o prohibiciones establecidas en la ley -en tanto que se pronuncia la determinación de fondo- ya que responden a los mismos presupuestos:la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero entendidos de manera diferente ya que la apariencia del buen derecho ya no se vincula con la existencia de un derecho individual, sino con la garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios que reconocen la CPEUM y los tratados internacionales, así como con la previsión de su posible violación. https://www.te.gob.mx/eje/media/files/adb3f22ecbfa43e.pdf

[7] Ferrer Silva, Carlos Alberto, Op. Cit., pag. 37.

Las características relevantes de este procedimientos son su sencillez, rapidez y su accesibilidad, ya que para su inicio, sustanciación y resolución sólo se requiere la presentación de la queja o denuncia, el acuerdo de admisión, en su caso, que deberá emitir la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral en un plazo de veinticuatro horas, junto con la orden de emplazamiento a una sola audiencia, que se celebrará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su notificación, (en esta audiencia, el denunciado contestará la queja y se ofrecerán y desahogarán las pruebas y alegatos de las partes), la formulación del proyecto de resolución (si no se hubiese devuelto el expediente a la Unidad Técnica para la realización de diligencias) en un plazo de cuarenta y ocho horas, y la realización de una sesión pública de resolución (en las veinticuatro horas siguientes a la distribución del proyecto de resolución), por parte del órgano jurisdiccional competente. [8]

Sin embargo, la experiencia y la realidad muestran que no siempre es posible cumplir a rajatabla y de manera exacta los plazos y en muchas de las ocasiones, mueren de "muerte natural" en sede administrativa, sin tan siquiera llegar a judicializarse.

Resulta relevante mencionar que a partir de la decisión[9] que tomó la Sala Superior[10] la naturaleza del PES cambió a una vía de control constitucional y convencional de los derechos humanos, dejó de ser administrativo con efectos exclusivamente sancionadores, a ser reparador[11], no solo sanciona al responsable y suspende la continuación del acto ilícito, sino que prevé la reparación del daño causado y potencia derechos humanos.[12]

Un aspecto novedoso y que requiere de atención inmediata por parte del legislador es la regulación del uso de internet y de redes sociales, los cuales se han convertido en herramientas y canales poderosos de comunicación que paulatinamente desplazan a los medios tradicionales como radio y televisión; de igual forma, el acceso a las redes sociales aumenta día a día (en particular Facebook y Twitter).

Por ello, el internet y las redes sociales constituyen un componente fundamental para el ejercicio de derechos fundamentales, principalmente el de libertad de expresión y acceso a la información; a la par, son un vehículo para que la ciudadanía participe, de forma más cercana, en los procesos democráticos.[13]

Este procedimiento sancionador no puede estar desvinculado de esta nueva realidad, sino que debe asumirla y considerarla de forma seria e integral, con el fin de que esta

---

[8] Casoluengo Méndez, René. El Procedimiento Especial Sancionador. https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5974

[9] Al resolver el SUP-RDJ-1/2016, la Sala Superior interrumpió la: Tesis VII/2016. No Vigente por Sentencia. SALA REGIONAL ESPECIALIZADA. SUS DETERMINACIONES EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SON ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS.

[10] Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[11] SUP-JE-34/2018 y acumulado. Tesis VI/2019. MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LA AUTORIDAD RESOLUTORA PUEDE DICTARLAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

[12] De la Mata Pizaña, Felipe, De la visión administrativa a la constitucional del procedimiento especial sancionador, https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/122

[13] Ibidem, p, 46.

vía jurídica ayude a remover obstáculos que impiden el libre flujo de ideas y expresiones que ofrece la plataforma de internet y, de ser necesario, sirva como contención y freno de actos que afecten o menoscaben los principios fundamentales del juego democrático.

En consecuencia, se puede advertir que las debilidades de este procedimiento son perfectibles a través del proceso de creación de las leyes y la emisión de criterios innovadores de los organos jurisdiccionales.

Y que, en contraparte, son mas las fortalezas que dan sustento a este procedimiento especial sancionador, porque resulta ser un recurso eficaz y efectivo en términos del artículo 25, párrafo primero, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[14].

Lo primero, porque mediante su sustanciación y resolución se obtiene la prevención o sanción de las conductas ilícitas que son su objeto; y lo segundo, porque existe la posibilidad real de interponerlo, que se tramite conforme a las reglas del debido proceso, útil para decidir si existió una violación de derechos –y que proporcione, en su caso, una reparación-, y que sea resuelto en un plazo razonable.

Fuentes consultadas:

- Casoluengo Méndez, René. El Procedimiento Especial Sancionador. https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5974
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano visible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. visible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf
- De la Mata Pizaña, Felipe, De la visión administrativa a la constitucional del procedimiento especial sancionador, https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/122
- Ferrer Silva, Carlos Alberto, Pasado, presente y futuro del Procedimiento Especial Sancionador, Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral, 37, Editproal TEPJF, México, 2018. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/CJDE%2037_%20Ferrer%20Silva_0.pdf
- Roldán Xopa, José, El Procedimiento Especial Sancionador, Cuadernos para el Debate No. 1, Proceso Electoral Federal 2011-2012, México, 2012. https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/01_ProcesoEspecialSancionador.pdf

[14] Convención Americana sobre Derechos Humanos. visible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf