Durango, Dgo. a 15 de febrero de 2023.

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA
SENADO DE LA REPÚBLICA
LXV LEGISLATURA
PRESENTE.

ENSAYO

DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL.

El Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral (PES) vino a sustituir al Procedimiento Administrativo Sancionador, que ya era insuficiente para garantizar en los procesos electorales una verdadera equidad en la contienda; este Procedimiento Administrativo Sancionador carecía de idoneidad, eficacia y exhaustividad que se requería para satisfacer las quejas de los Partidos Políticos, ante violaciones que se presentaban y que no estaban reguladas por la normativa electoral, específicamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

ANTECEDENTES

Anterior a la reformas del 2014, este Procedimiento Sancionador estaba a cargo del otrora Instituto Federal Electoral (IFE) en todas sus etapas, este procedimiento como lo establecía anteriormente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), estaba a cargo del Consejo General del IFE y solo tenía efectos sancionatorios; sin embrago, en 2006 se da un precedente importante por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), derivado de la negativa que se presentó para que se bajara del aire un spot, el cual era una petición atípica para esos tiempos y para la reglamentación que se tenía entonces; el Consejo General del IFE niega la petición al Partido Político, misma que se recurre ante la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, provocando un Recurso de Apelación sin lugar a duda histórico, el RAP-07/2006[1].

En este Recurso de Apelación la Sala Superior del TEPJF, va más allá de lo contemplado en la legislación electoral existente, creando un novedoso precedente que ayudaría a dar resultados a los justiciables en temas que no se habían considerado hasta ese momento por las legislaciones electorales. La finalidad de este criterio fue el evitar mayores daños al proceso electoral; en esta resolución se tomó la decisión de establecer un procedimiento rápido y efectivo, a pesar de que la ley no lo contemplaba. Este procedimiento tenía como característica el ser muy expedito, se le dio al Consejo General

[1] Recurso de apelación. SUP-RAP-34/2006 y acumulado. —Actores: Partido Acción Nacional y otro. —Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. —23 de mayo de 2006. —Unanimidad de cinco votos en el criterio. —Ponente: José Alejandro Luna Ramos. —secretario: David Jaime González. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-202/2007. —Actor: Partido Acción Nacional. —Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Tamaulipas. —24 de agosto de 2007. —Unanimidad de votos. —Ponente: Manuel González Oropeza. —secretario: Gera0rdo Rafael Suárez González.

del IFE, 72 horas para instruir y 48 horas para resolver y pronunciarse respecto de si un spot era legal o no.

Contando con este precedente la Sala Superior del TEPJF en 2007, estableció una jurisprudencia la 12/2007, con la finalidad de que fuese utilizada analógicamente, para resolver los procesos locales sancionadores; esta Jurisprudencia lleva por rubro "PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO" la cual, hoy en día está superada, pero fue de gran apoyo para la sustanciación de los Procedimientos Locales, antes de que se diera la reforma electoral de 2014.

No solo eso pasó con el RAP-7/2006 y la Jurisprudencia 12/2007 mencionadas, sino que, contando ya con estos elementos de apoyo como precedentes, se logra materializar, dentro de la sustanciación del procedimiento sancionador, el efecto suspensivo, lo cual tampoco se tenia legislado y fue así, como se pudo dar paso a resoluciones de estos procedimientos que ofrecieran eficacia y eficiencia en las respuestas de las quejas realizadas ante el IFE y sobre todo, que se pudiera llegar a una solución que garantizara la legalidad en los procesos electorales.

Sin embargo, no podemos dejar de lado que estos procedimientos sancionadores no eran lo más idóneo, se analizaba su procedencia y procedimiento por parte de varios autores con dureza y, la objeción era en el sentido de que no era posible que la misma autoridad encargada de la organización de las elecciones, fuera la misma autoridad que sancionara en los Procedimientos; incluso el ex Consejero Presidente del entonces IFE, Isaac José Woldenberg Karakowsky fue uno de los principales críticos de este procedimiento. Esto no era el único inconveniente para el IFE, se enfrentaron también con el tema de la operación de los procesos electorales, este procedimiento dio por resultado que las Sesiones del Consejo General se duplicaran y fueran con tiempos muy extensos debido a que tenía la tarea de discutir, analizar y resolver, también dichos Procedimientos.[2]

Se consideró también el hecho de que, quien resolvía los Procedimientos no eran jueces ni una institución jurisdiccional, esto hacía, que las quejas analizadas careciera de la perspectiva de juzgadores especializados en Derecho y con una técnica jurídica adecuada.

Después de revisar los precedentes del Procedimiento Especial Sancionador (PES), damos paso a resaltar las bondades de este Procedimiento.

Las ventajas que se dieron en el procedimiento especial sancionador, gracias a la reforma de 2014.

Por fin en 2014, se da la reforma electoral que dio un giro de relevancia a estos Procedimientos Sancionadores, los legisladores se dieron a la tarea de reformar la

[2] Conferencia Procedimiento Especial Sancionador, Magistrado Felipe de la Mata, 30 de marzo de 2016, https://www.youtube.com/watch?v=Vi7dTEcchm4

materia electoral en gran escala y de las principales tareas a revisar fue el modificar el COFIPE, para dar paso a la LEGIPE, hubo cambios estructurales importantes, desde el cambio de IFE al INE y de ahí las nuevas competencia de las instituciones electorales y sobre todo las novedades en casi todos los subtemas con que cuenta el Derecho Electoral; no podían dejar de lado el atender las lagunas que existían y la no regulación de los Procedimientos Especiales Sancionadores.

De esta reforma y de las modificaciones a las leyes electorales es que encontramos puntos muy relevantes de resaltar en este tema que nos ocupa: el PES. Quiero comentar que en materia electoral, este recurso, tiene la característica de que no tiene efectos suspensivos dentro del catálogo de medios de impugnación; y es aquí en donde encontramos la primera ventaja de esta reforma: hoy los Procedimientos Especiales Sancionadores si tienen efectos suspensivos, a través de la medidas cautelares que los partidos políticos logran dentro de la sustanciación de su procedimiento de queja ante el INE, así que se pueden bajar los spot del aire, lo que antes no se podía, solo a través de precedentes ya citados *in supra*; hoy forma parte del otorgamiento a los partidos políticos respecto de la queja en donde solicitan se retire propaganda que violenta las reglas del proceso electoral o; en materia de radio y televisión, los spots, sin la necesidad de que se espere a los tiempo de la resolución de fondo, este es un procedimiento expedito por parte de la autoridad administrativa.

Otro cambio importante en el desahogo del Procedimiento Especial Sancionador, son las Instituciones Electorales que forman parte del estudio, sustanciación y resolución de las quejas; aquí se da otra gran modificación: se habla de competencias de las instituciones. Anteriormente este Procedimiento estaba a cargo totalmente de la autoridad administrativa: IFE; con la reforma del 2014, se realiza un gran cambio, primero se dividen los Procedimientos Sancionadores en ordinarios y especiales; en el caso que nos ocupa, que son los especiales, se le quita la competencia al ahora INE, para que a través de una Unidad de lo Contencioso Electoral, se proceda a la etapa de sustanciación del procedimiento y se atiendan de manera rápida las medidas cautelares que los partidos políticos y candidatos independientes soliciten; respecto de la resolución: se le quita esa facultad al INE y se le otorga al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que este Tribunal también sufrió reformas importes: se crea una nueva sala y se le denomina Sala Regional Especializada, esta Sala del TEPJF tiene competencia en todo el país, y por supuesto es exclusiva para la resolución de fondo de los Procedimientos Especiales Sancionadores, aquí se vuelve un procedimiento dual, por una parte la etapa de sustanciación es una autoridad administrativa INE y por otra parte, la etapa de resolución queda a cargo de la autoridad jurisdiccional electoral: el TEPJF.

En este momento de competencias compartidas en donde los periodos de sustanciación y resolución son tan cortos, incluso para la autoridad jurisdiccional, es que las instituciones electorales se vieron en la necesidad de fortalecer su coordinación, para poder enfrentar este nuevo reto.

El tiempo de resolución que tiene la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es impresionantemente corto, que en el momento de la reforma se veía prácticamente imposible de cubrir: 72 horas para Instrucción y 72

horas para sustanciar, este último periodo es diferenciado entre las 48 horas que se dan para realizar el proyecto de fondo y las 24 horas que son para sesionar, un tema que en verdad requería de toda la voluntad y atención de ambos organismos electorales.

Después de la valoración que se da por parte de los expertos en la materia de las instituciones involucradas, se logó un acuerdo de colaboración entre ellas, de aquí una buena noticia para el desahogo de esta herramienta dual: administrativa y jurisdiccional, se da el nacimiento de un programa que yo le llamaría SALVADOR, se crea por parte del INE **el "SIPRES"** (sistema del procedimiento especial sancionador).

Con este sistema se proporciona un repositorio desde el INE en donde se alimenta desde que llega la queja y, la Unidad de lo Contencioso Electoral comienza su estudio y se otorga o no las medidas cautelares; después, se forma el expediente físico para ser remitido a la Sala Regional Especializa, pero lo maravilloso del sistema y lo que vino a dar la solución al Tribunal Electoral es que esta información es compartida en tiempo real al Tribunal, lo que permitió que la Sala Especializada tenga conocimiento desde el inicio de la presentación de una queja, de tal manera que, que en esta Sala se pueda dar paso al estudio y realización incluso del proyecto de resolución; quiero destacar que esta Sala Especializada no solo cumple con los breves tiempos establecidos en la legislación, sino que entrega sus resoluciones en tiempos mucho más breves.

Un avance más que se ha tenido con la evolución generada de la última reforma a sido en temas muy importantes, de los cuales solo mencionaré dos: el primero, la protección de los niños, niñas y adolescentes en propaganda electoral, tema que nadie en más de 20 años se había percatado y mucho menos denunciado, hasta que se pone en marcha una queja mediante esta vía del Procedimiento Especial Sancionador y, que provocó que se realizaran estudios inminentes al tema y gracias a ello hoy se tiene la regulación de protección de que los niños, niñas y adolescentes aparezcan en la propaganda electoral.

Se tuvo que recurrir a los tratados internacionales de la protección de los niños, niñas y adolescentes para proteger sus derechos humanos; no era posible, que indiscriminadamente, por parte de los candidatos, casi por moda en sus campañas tuvieran un exhibición importante en su propaganda con niños, para limitar esta práctica las quejas se empezaron a estudia y resolver mediante este Procedimiento Especial Sancionador hoy se respetan estos derechos humanos de los NNA y, solo en casos excepcionales se permite y atendiendo a los requisitos establecidos en la reglamentación electoral ya que de no atenderse se generan conductas que pueden afectar el interés superior de la niñez en el contenido de la propaganda electoral.

Un precedente que podemos consultar para este punto en específico es el generado en **la Jurisprudencia 5/2017, que lleva por rubro** "PROPAGANDA POLÍTICA Y **ELECTORAL". REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES".**

El segundo de los temas que se atiende, bajo este mismo esquema, es el de la mujeres, mucha se ha hablado incluso reglamentado el que las mujeres no sufran de violencia política en razón de género, por lo que se realizó un Protocolo para conocer más del

tema y poder reconocer cuando nos enfrentamos a una situación de estas en una campaña electoral, estos son algunos precedentes en donde se acreditan conductas que puedan implicar violencia política en razón de género: las resoluciones siguientes, SER-PSC-267/2015, DRE-PSD-77/2018.

Ahora bien, este Procedimiento especial Sancionador tienes sus complicaciones ´por lo que comentaré uno de los que se me hace de los más relevantes en el tema jurisdiccional.

deficiencias en el procedimiento especial sancionador.

En relación a la complejidad de este procedimiento tenemos que en la practica es un procedimiento extremadamente complejo y difícil de entender, una de las principales deficiencias es en lo relativo a número de autoridades que intervienen en el desahogo de este; ya que, contamos con autoridades para la instrucción, autoridades para para resolver las medidas cautelares; autoridades para resolver el fondo y autoridades, así como autoridades, federales, locales y distritales, así de complejo. Las federales son las nacionales, locales y distritales y además, contamos con autoridades para su revisión.

Las autoridades que se refieren a las medidas cautelares a nivel nacional es la Comisión de Quejas y Denuncias del INE; las autoridades locales y distritales son los secretarios que instruyen y que se dan en los consejos respectivos, esto en resumen da a 333 autoridades que resuelven las medidas cautelares solicitadas dentro de un Procedimiento Especial Sancionador, esto es 300 distritos electorales y 32 juntas locales y la comisión de Quejas y Denuncias del INE. Esto no es todo, ya que a través del Recurso de Revisión la Sala Superior del TEPJF, revisa el procedimiento, y respecto del fondo lo hace la Sala especializada del TEPJF, pero también en el tema de las resoluciones de fondo de la Sala Especializada; la Sala Superior también revisa, por lo que se pueden dar sin lugar a duda hasta 4 diferentes criterios respecto de una misma materia, lo que nos lleva a la reflexión de que urge una nueva restructura de este Procedimiento Especial Sancionador.

Conclusión.

A medida de conclusión puedo resumir que el Procedimiento Especial Sancionador es sumario, preventivo y reparador, y lo más importante protector de los derechos humanos, aparte de ser idóneo eficaz y exhaustivo.

M.D GUADALUPE RIVAS MARTÍNEZ.