DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL

1. Antecedentes generales

El procedimiento especial sancionador tuvo su origen a partir de las elecciones del 2006. Antes de esta fecha, las autoridades electorales atendían las quejas de los partidos políticos a través de un solo proceso administrativo electoral. Esto es, en la legislación, no se contaba con un mecanismo jurídico que hiciera posible la resolución de conflictos en el marco de las contiendas electorales y que fuera a través de un procedimiento sumario que, por un lado, tuviera la capacidad de frenar las conductas infractoras y, por otro, que las sancionara.

Con dicha regulación, el entonces Instituto Federal Electoral se enfrentó a una compleja situación cuando la coalición "Por el bien de todos", conformada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y el otrora Convergencia, solicitaron el retiro de promocionales que estaban siendo transmitidos en los medios de comunicación masiva y en internet, al considerar que transgredían las disposiciones constitucionales y legales. Es decir, estimaban que su contenido estaba encaminado a denostar, generaba descrédito y descalificación de su candidato presidencial.

A dicha petición, la autoridad electoral determinó improcedente al estimar, entre otras razones, que la naturaleza del acto solicitado era materialmente litigiosa y no administrativa; aunado a que las disposiciones legales, con las que contaba en ese momento, no establecían atribuciones regulatorias que le permitieran conocer y resolver la materia de la queja a través de un acuerdo administrativo. Desde su perspectiva, la vía idónea era a través de un proceso jurídico que permitiera llevar a cabo las formalidades esenciales del debido proceso, como lo es el de garantizar el derecho de audiencia a las partes[1].

La decisión del Consejo General fue impugnada por la referida Coalición ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. Así, a través del recurso de apelación 17/2006[2], revocó la decisión de la autoridad administrativa electoral, y ordenó conocer y resolver la materia de la queja. Es de resaltarse, que, elpropio Tribunal, coincidió con dos de los argumentos sostenidos por la autoridad administrativa: por un lado, reconoció que la legislación electoral no contaba con normas expresas que fijaran un procedimiento para atender la solicitud planteada y, por otro, que la solicitud planteada por el apelante no podría ser resuelta a través de un acuerdo

[1] Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de fecha 15 de marzo de 2006. [En línea: 12 de febrero de 2023]. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/docs/Internet/Estructura_IFE/CG/sesiones_CG/actas_CG/2006/actas_pdf/CGe150306.pdf

[2] Recurso de apelación resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral el 5 de abril de 2006. [En línea: 12 de febrero de 2023]. Disponible en: https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006

administrativo que aprobara el pleno del Consejo General, ya que tal decisión no hubiese estado revestida de las formalidades esenciales del debido proceso.

De esa manera, fue que, a través de la citada sentencia, el Tribunal Electoral instruyó y estableció los mínimos del procedimiento a seguir por la autoridad administrativa; un procedimiento análogo al previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante, COFIPE). Por tanto, mediante este nuevo procedimiento sumario, la autoridad administrativa daría cauce a las quejas presentadas por los distintos actores de las contiendas electorales y cuyo efecto no sería solo sancionatorio, si no que buscaría frenar las conductas violatorias y restaurar el bien jurídico transgredido.

2. Regulación formal y algunas notas del Procedimiento Espacial Sancionador

Formalmente, el procedimiento especial sancionador fue regulado en un apartado específico del nuevo COFIPE, el cual fue expedido en el año de 2008. Y, las principales características que lo diferenciaron del procedimiento ordinario fueron principalmente las siguientes: por una parte, mayor celeridad al procedimiento y, por otra parte, dotó a la autoridad administraba electoral de facultades para emitir medidas cautelares con el objetivo de corregir ilícitos que impactaran en el desarrollo de los procesos comiciales.

Ahora bien, resulta importante señalar que desde su origen y hasta el 2014, la autoridad administrativa electoral era la facultada para llevar a cabo las distintas etapas del procedimiento especial sancionador; es decir, desde su fase de instrucción y hasta la de resolución. No obstante, las discusiones legislativas sobre este tema, tuvieron como resultado una reingeniería sobre el desahogo de este procedimiento, limitando la actuación de la autoridad administrativa hasta la fase de instrucción, e involucró a la autoridad jurisdiccional en la etapa de resolución. Así, este modelo híbrido se implementó en el ámbito federal, en donde el Instituto Nacional Electoral es la autoridad instructora y la Sala Regional Especializada -creada también en la reforma del 2014- es quien resuelve los procedimientos.

Respecto del ámbito local, resulta interesante mencionar que la mayoría de las entidades federativas adoptaron el referido modelo, en el cual los Organismos Públicos Locales Electorales (en adelante, OPLEs) son las autoridades que integran y sustancian los procedimientos, mientras que los Tribunales Electorales Locales resuelven. No obstante, en los estados de Querétaro, Chiapas, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Durango se mantiene el procedimiento primigenio, en donde las autoridades administrativas son las que desahogan por completo el procedimiento especial sancionador.

3. Análisis sobre algunas deficiencias y fortalezas del procedimiento especial sancionador desde el caso del estado de Durango

En Durango, a través del Procedimiento Especial Sancionador se tramitan, entre otras, las quejas relativas a las conductas que violentan las disposiciones legales

sobre propaganda política o electoral, o aquellas que constituyen actos anticipados de precampaña y campaña; y, recientemente, los asuntos que tienen que ver con violencia política en razón de género.

En términos generales, este procedimiento consta de dos etapas: la de investigación y la de resolución. Y, como hemos mencionado, ambas etapas son desarrolladas por la autoridad administrativa electoral, a través de las siguientes instancias: a) cuando se trata de la elección para gobernador, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (en adelante, IEPC) y su Secretaría son autoridades competentes; b) en la elección de diputados, corresponde resolver a los Consejos Municipales Cabecera de Distrito y sus secretarías, y c) tratándose de la elección de Ayuntamientos, la competencia recae en los Consejos Municipales Electorales y sus Secretarías.

Las principales **deficiencias** que identificamos en el modelo de implementación del Procedimiento Especial Sancionador en Durango son las siguientes:

- Si bien es cierto, las autoridades administrativas electorales llevan a cabo todo el desarrollo de este procedimiento cumpliendo con los tiempos marcados en las normas, la realidad es que los asuntos pueden llegar a ser analizados hasta en cuatro instancias. Esto es, por poner un ejemplo, la resolución emitida por los Consejos Municipales Electorales en un Procedimiento Especial Sancionador puede objetarse mediante recurso administrativo que resuelve el IEPC, el cual a su vez también puede impugnarse ante el Tribunal Electoral del Estado de Durango e incluso puede llegar al conocimiento de la Sala Regional. La adecuación al sistema nacional eliminaría hasta dos instancias, brindando así justicia pronta y expedita,[3].

- Los Consejos Municipales del IEPC no son autoridades permanentes, se integran cada proceso electoral y funcionan en un tiempo limitado, y se integran por vecinos de las comunidades que en su gran mayoría solamente han concluido la educación básica y media superior. Derivado de ello, carecen de conocimientos jurídicos especializados para ejercer la función de juzgadores electorales. De tal suerte que, si se implementara el modelo híbrido, la autoridad resolutora sería el Tribunal Electoral el cual, además de ser la autoridad jurisdiccional especializada en la materia, cuenta con atribuciones para interpretar o inaplicar alguna porción de la ley, y dictar medidas extraordinarias para aplicar o ejecutar la sanción que en su caso impongan.

[3] El Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en abril de 2017 emitió el Acuerdo IEPC/CG08/2017, por medio del cual aprobó una iniciativa de proyecto de reformas, entre las cuales se aborda la homologación en el desahogo del Procedimiento Especial Sancionador. [En línea 13 de febrero de 2023]. Disponible en: https://www.iepcdurango.mx/x/condejogeneral_documentacion/acuerdo_8.pdf

Desde la otra perspectiva, el Procedimiento Especial Sancionador a lo largo de estos catorce años, ha probado su eficacia en la resolución de conflictos en el desarrollo de los procesos electorales federales y locales, y todas las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales de alguna manera han intervenido en su tramitación y resolución. Así, desde mi óptica, identifico algunas de las siguientes **fortalezas**:

- Las medidas cautelares pueden ser reconocidas como la mayor fortaleza del procedimiento especial sancionador, así fueron concebidas desde la sentencia SUP-RAP-17/2006, ya que la Sala Superior ordenaba la implementación de un mecanismo que detuviera la violación alegada, de manera rápida y efectiva, sin necesidad de agotar hasta el final, todas las etapas de un procedimiento administrativo sancionador genérico. De tal manera que, las medidas cautelares, fueron reguladas desde la emisión del COFIPE en el 2008, y se han convertido en un medio preventivo para cesar, de modo rápido y efectivo, hechos o conductas preliminarmente consideradas antijurídicas[4].

- Como ha quedado asentado, el Procedimiento Especial Sancionador ha evolucionado de manera importante, encontrando otra gran fortaleza en la protección y salvaguarda de los derechos humanos. Como ejemplo, encontramos que este mecanismo jurídico desde abril de 2020 (con las reformas a leyes generales), se convirtió en la vía para denunciar actos que pudieran constituir Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, y desde luego, la posibilidad de solicitar medidas cautelares. La resolución de estos procedimientos, entre otras, debe contemplar una indemnización a la víctima; la restitución inmediata en el cargo si fue obligada a renunciar por motivos de violencia; una disculpa pública, y medidas de no repetición.

4. Conclusiones generales

En el ejercicio de una democracia verdadera, las reglas del juego deben ser claras y precisas, y los participantes deben contar con instrumentos jurídicos eficaces para resolver las controversias que se susciten en el contexto de los procesos electorales. En ese sentido, el Procedimiento Especial Sancionador se ha convertido en el medio mas recurrido por los partidos políticos, los candidatos y por los propios ciudadanos, ya que este procedimiento no solo se acota a sancionar las conductas transgresoras, si no que además interrumpe los actos o hechos ilegales,

[4] Ferrer Silva, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*. 1ª ed., México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, pág. 25. [En línea: 13 de febrero de 2023]. Disponible en: CJDE 37_ Ferrer Silva_0.pdf (te.gob.mx)

evitando así la producción de daños irreparables, o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las leyes, hasta en tanto se resuelva la controversia de fondo.

No cabe duda de que el procedimiento especial sancionador, como mecanismo jurídico, puede ser sujeto a modificaciones con el objetivo de optimizar su desahogo. Como hemos podido constatar, a nivel federal y en la mayoría de los Estados, las autoridades resolutoras son los Tribunales Electorales; sin embargo, en algunas Entidades aún se aplica el modelo anterior, en donde las instituciones resolutoras son autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales.

En este contexto, el rol que han desempeñado las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, ha sido de vital importancia, ya que, aún con la complejidad de la estructura y funcionamiento del Procedimiento Especial Sancionador, han logrado dar cauce por la vía jurídica a los diversos conflictos naturales que existen en las contiendas, porque al final, el principal objetivo que persiguen las autoridades electorales es el de proporcionar confianza y resultados favorables a la sociedad.

Fuentes consultadas

Ferrer Silva, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*. 1ª ed., México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018. Disponible en: CJDE 37_ Ferrer Silva_0.pdf (te.gob.mx)

Recurso de apelación SUP-RAP-17/2006. Disponible en: https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006

Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de fecha 15 de marzo de 2006. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/docs/Internet/Estructura_IFE/CG/sesiones_CG/actas_CG/2006/actas_pdf/CGe150306.pdf

Acuerdo IEPC/CG08/2017 Disponible en: https://www.iepcdurango.mx/x/condejogeneral_documentacion/acuerdo_8.pdf