Deficiencias y fortalezas del Procedimiento Especial Sancionador electoral.

"La justicia electoral tiene como principal característica, la de resolver controversias político-electorales de manera oportuna, para evitar que los autos impugnados generen consecuencias irreparables para los resultados de las elecciones y en general, para el correcto desarrollo del proceso electoral".[1]

Clicerio Coello Garcés
Felipe de la Mata Pizaña
Gabriela Villafuerte Coello

El Procedimiento Especial Sancionador (PES) nace en el año 2007,[2] ante la necesidad de definir un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo que respetara las formalidades esenciales del procedimiento y que previniera la comisión de conductas ilícitas y, en su caso restaurara el orden jurídico.[3]

Una de las principales razones que motivaron la instauración del procedimiento administrativo sancionador fue la necesidad de una vía procesal que basada primordialmente en su expedites y celeridad, salvaguardara el derecho de los justiciables a una tutela judicial efectiva, ya que esperar el desarrollo y resultado de un proceso ordinario, significaría que la propaganda electoral objeto de estudio desapareciera, o bien surtiera sus efectos plenamente, dejando sin eficacia la sentencia que dictara el juzgador en el supuesto de conceder la razón al justiciable. En ese contexto surge la medida cautelar en el procedimiento especial sancionador, pues de ella depende la preservación de la materia u objeto de la controversia, a fin de que la resolución que se emita sea eficaz.

No obstante, fué a través de la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014,[4] la que rediseñó el trámite y resolución del procedimiento especial sancionador, como ahora lo conocemos, cuyo objeto fundamental es la preservación del principio de la equidad en el desarrollo del proceso electoral, e imponer las sanciones que correspondan, de forma sumaria, cuando se cometan

---

[1]Reflexión inicial, "Procedimiento Especial Sancionador", 1ª edición, Tirant lo Blanch, México, D.F., 2015, P 18.

[2]Antes el IFE, investigaba, resolvía y sancionaba los procedimientos administrativos sancionadores.

[3]Mediante sentencias dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante el proceso electoral 2006-2007, determinó que ante la ineficacia del entonces procedimiento administrativo sancionador para el retiro de promocionales de radio y televisión, se debía instaurar un nuevo procedimiento, para dar cauce efectivo a quejas que impactaban la equidad en la contienda, dando lugar al PES.

[4]En cumplimiento a esta Reforma, el 23 de mayo de 2014, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

infracciones al modelo de comunicación político electoral. Asimismo, estableció una dualidad competencial para conocer de dicho procedimiento.

En ese sentido, desapareció el entonces IFE (Instituto federal Electoral) y se crea el INE (Instituto Nacional electoral), quien quedó a cargo de investigar e instruir los Procedimientos Especiales Sancionadores y someterlos al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Adicionalmente el INE podría imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

Se creó la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,[5] como nuevo órgano de justicia electoral, que debería resolver en plazos breves los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política-electoral y gubernamental; realización de actos anticipados de precampaña y campaña; y acceso a los medios de comunicación.

El nuevo diseño procesal e institucional otorgó al Tribunal Electoral Federal, un papel determinante. Antes el IFE a través de su Consejo General y los Consejos Distritales investigaba, resolvía y sancionaba las conductas ilegales a través del entonces procedimiento administrativo sancionador. Ahora una sola autoridad con competencia nacional resolvería dichos procedimientos: la Sala Regional Especializada.[6]

En este contexto, el procedimiento especial o sumario sancionador procede: cuando se viole lo establecido en el artículo 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en temas relativos al uso de tiempos en radio y televisión; propaganda gubernamental en el tiempo que comprende las campañas y hasta la conclusión de la jornada comicial; y la calumnia en materia electoral. Violación a lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM, esto es, en el caso de que la propaganda gubernamental incluya promoción personalizada de algún servidor público; se viole lo establecido en el párrafo séptimo del artículo 134 de la CPEUM, es decir, en caso de que los servidores públicos utilicen recursos públicos para influir en la contienda electoral, y con ello se afecte el principio de imparcialidad; se contravengan las normas en materia de propaganda política o electoral (artículos 249 y 250 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (lugares, tiempos y reglas de colocación de la propaganda); actos anticipados de precampaña o campaña; y contra el incumplimiento a medidas cautelares.

---

[5]Decreto por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de mayo de 2014.

[6]Es preciso hacer notar, que la naturaleza de la Sala Regional Especializada se distingue de las otras Salas Regionales, en que esta funge como primera instancia, mientras que las otras Salas Regionales son órganos legislativamente contemplados como finales, de ahí que las determinaciones de la Sala Regional Especializada puedan impugnarse a través del recurso de revisión del PES, competencia de la Sala Superior.

Haciendo notar, que el Procedimiento Sancionador Ordinario, se refiere a los casos de faltas electorales cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, diversas a las reservadas al Procedimiento Especial Sancionador.

Ahora bien, para entender lo que es una falta o infracción electoral, existen dos elementos, el primero de ellos es el supuesto normativo o tipo por el que se prevé la conducta prohibida, y al mismo tiempo constituye el presupuesto de la sanción; el segundo es la consecuencia jurídica, pena o sanción que se actualiza en el mundo de los hechos cuando se colman los extremos normativos del tipo, para lo cual hay que comprobar que la falta se realizó y acreditar que ésta corresponde a cierto autor o sujeto activo para poder aplicar la consecuencia jurídica con reglas procesales. Dogmatica de la potestad sancionadora estatal que posibilita al operador jurídico la identificación ─para subsumir─ y deconstrucción posterior ─para individualizar sanciones─ de los elementos típicos de una conducta descrita como ilícita.[7]

De ahí que, atento a la naturaleza punitiva de reprimir conductas que se consideran ilícitas y que vulneran el sistema jurídico, el derecho administrativo sancionador, comparte principios del derecho penal (mutatis mutandis).[8] En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha adoptado en diversos criterios este tratamiento, y en su ejercicio jurisdiccional emitió la tesis XLV/2002, de rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.[9]

En cuanto a la dualidad competencial del PES, una vez recibida la queja, se cuenta con 24 horas para determinar su admisión o desechamiento. Admitida la queja la Sala Regional Especializada asigna la misma a uno de los Magistrados e inicia su seguimiento. Se ordena el emplazamiento y se cita para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebrara 48 horas después de haber realizado el emplazamiento, a fin de garantizar al denunciado una debida defensa. Una vez concluida la audiencia, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE remite el expediente a la autoridad resolutora (Sala Regional Especializada).

Una vez realizada la revisión correspondiente por la Sala Regional Especializada, se procede al turno formal del asunto, ya sea para la formulación de la correspondiente resolución de fondo (48 horas), o bien de encontrarse deficiencias sustanciales en la instrucción, determinar la devolución al órgano administrativo para la debida regularización del procedimiento. Una vez elaborado el proyecto de resolución correspondiente el pleno tiene (24 horas) para resolver.

---

[7]Justicia Electoral, Núm. 14, ISSN 0188-7998, Cuarta Época, Vol. 1, julio-diciembre 2014. Pp. 241-289.

[8]Nieto García, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 2005, pp. 391 y ss.

[9]Tesis XLV/2002, Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, v. 2, t. I, pp. 1020-1022 (TMX 338, 415).

Otro rasgo distintivo del PES, es que con el apoyo de las nuevas tecnologías y de la plataforma tecnológica del Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores (SIPES),[10] la Sala Regional Especializada y el Instituto Nacional Electoral intercambian información relacionada con los Procedimientos Especiales Sancionadores, así como el acceso al expediente electrónico en tiempo real, desde la presentación de la denuncia hasta la conclusión y sus posibles impugnaciones, a fin de instruir y resolver de manera expedita dicho procedimiento. Permitiendo la emisión de sentencias en plazos breves, en beneficio del justiciable.

Entre los principales criterios o líneas interpretativas realizadas, con motivo de la implementación del régimen sancionador en materia electoral, destacan: el modelo de comunicación político-electoral; la libertad de expresión política y la calumnia; la difusión de propaganda gubernamental; la adquisición de tiempos en radio y televisión con fines electorales; la libertad informativa en los procesos; los derechos fundamentales de terceros en la propaganda electoral; los alcances de la libertad religiosa en los comicios y el debido proceso.

Finalmente, ante el reto de la implementación de la reforma constitucional y legal de 2014, el Procedimiento Especial Sancionador, sin duda tiene **fortalezas** que se han consolidado a partir de la implementación de dicha reforma, y que le permiten jugar un papel regulador de conductas, en la delicada tarea de atribuir reproches a actores con comportamientos antijurídicos, pero sobre todo, la de garantizar la observancia de los principios rectores de toda elección, en conjunción con el respeto a los derechos de partidos políticos y candidatos. Pero también presenta **debilidades** que se deben subsanar para hacer eficiente la reforma en la materia. En ese sentido, a continuación enuncio las que considero más relevantes:

- Ante el reto de la implementación de la reforma constitucional y legal de 2014, el procedimiento especial sancionador, ha demostrado en el proceso electoral inmediato (2014-2015) y los subsecuentes, la eficiencia de la reforma en la materia.
- El procedimiento especial sancionador tiene reglas específicas que si bien deben ser perfeccionadas en el espacio legislativo, es un procedimiento que funciona y permite prevalecer el orden jurídico que debe regir al proceso electoral.
- El uso de la tecnología y la conformación del expediente electrónico del PES coadyuva al mejoramiento de la impartición de justicia, con la implementación del expediente electrónico y la emisión de resoluciones oportunas, en beneficio del justiciable.
- Se imparte una justicia pronta y expedita en atención a los plazos de instrucción y resolución previsto en la Ley, con lo cual, se garantiza la tutela judicial efectiva.

[10]Convenio de Colaboración Interinstitucional, entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral, de 10 de agosto de 2014.

- Por regla general, el procedimiento ordinario sancionador era la vía para dilucidar las infracciones de naturaleza electoral, procediendo por excepción el procedimiento especial, sin embargo, en la práctica, el catálogo de materias que se resuelven a través de este último es muy extenso.
- La denominación “Regional” de la Sala Especializada que le otorga la Ley, no coincide con su competencia efectiva, la cual abarca todas las circunscripciones electorales del país.
- La devolución del expediente al INE, cuando la Sala Regional Especializada advierte omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, viola el principio de inmediatez y de exhaustividad previsto para la tramitación de dicho procedimiento (artículo 476.1, de la LEGIPE).
- En la actualidad la Sala Superior del TEPJF conoce, vía impugnación del procedimiento especial sancionador, de medidas cautelares, actos intraprocesales y definitivos, luego, si la Sala Especializada, conoce del fondo del asunto, entonces por mayoría de razón debería de pronunciarse respecto de los aspectos intraprocesales, para que posteriormente la Sala Superior revise en definitiva los aspectos formales y sustanciales del procedimiento especial sancionador, lo anterior, a fin de evitar la falta de certeza y claridad en los criterios jurisdiccionales e incluso contradicción de criterios.
- El procedimiento especial o sumario sancionador se debe replantear y pasar del régimen administrativo a un autentico procedimiento judicial, con las garantías del debido proceso y la tutela judicial efectiva previstas en los artículos 1, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal. De manera tal que las garantías consagradas a nivel constitucional, legal y convencional sean observadas y acogidas por dicho procedimiento.