DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL.

El origen del Procedimiento Especial Sancionador, se ubica en el proceso electoral de 2006 al ser cuestionada la idoneidad del acuerdo y del procedimiento sancionador electoral, establecido en el entonces artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como medios para dar respuesta a una petición de los partidos para corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral que debían ser corregidas, a través de las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictadas en los expedientes: SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006, las cuales, ante las insuficiencias procesales para retirar o suspender la difusión de promocionales en radio y televisión en la campaña presidencial de 2006, pretendieron dar cauce efectivo a quejas por actos que impactaban la equidad de esa contienda.

En palabras de David Aljovín el "propósito implicó una innovación de fondo que exigió que ante la ineficacia del procedimiento administrativo sancionador en el retiro de promocionales en radio y televisión con las características mencionadas se hiciera ingente la instauración de un procedimiento idóneo, eficaz, completo, exhaustivo, en que se respetaran las formalidades esenciales de procedimiento y que previniera la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurara el orden jurídico[1]".

En este tenor, las sentencias fundaron por vía jurisdiccional un Procedimiento Especial abreviado o mejor conocido como procedimiento especial sancionador, y consecuentemente el entonces Instituto Federal Electoral en ejecución de sentencia, además de dejar sin efecto su resolución, tuvo que instrumentar el procedimiento teniendo como "ley" procesal la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El desarrollo del procedimiento administrativo sancionador electoral ha llevado a que el órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primero en 2007, estableciera un procedimiento sumario —especial— cuyo conocimiento y resolución correspondían al entonces Instituto Federal Electoral, y segundo con la reforma político-electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se decidió rediseñar de nueva cuenta al Procedimiento Especial Sancionador estructuralmente, al decidir que el Instituto Nacional Electoral seria la autoridad instructora, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la creación de una Sala ad hoc, fuese quien resolvería y, en su caso, sancionaría, las infracciones denunciadas.

---

[1] David Aljovín, Procedimiento Especial sancionador, manuscrito inédito, México, 2011, p.9.

Lic. Dulce [redacted] Ramírez

El procedimiento especial sancionador en materia electoral constituye un pilar fundamental para proteger los principios del estado democrático constitucional, ya que tiene por objeto garantizar el correcto desarrollo de los procesos comiciales, el libre ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y la adecuada utilización de los medios de comunicación social para preservar la competencia equitativa entre los partidos políticos y los candidatos. De ahí la gran trascendencia de la reforma constitucional en materia electoral de 2014, que entre los puntos relevantes trajo consigo la facultad de la resolución de los procedimientos especiales sancionadores a cargo de un órgano jurisdiccional, con la única finalidad de que dicha autoridad determine durante el desarrollo de un proceso electoral federal la actualización de las infracciones en los siguientes supuestos:

a. Vulneración a las reglas de acceso a los medios de comunicación social;
b. Compra o adquisición indebida de tiempos en radio y televisión;
c. Difusión de propaganda calumniosa;
d. Actos anticipados de precampaña y campaña electoral;
e. Promoción personalizada de servidores públicos;
f. Incumplimiento a las normas que regulan la propaganda gubernamental;
g. Violación a las reglas de ubicación física de propaganda político-electoral o en medios impresos;
h. Cuando se presenten denuncias o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Así mismo y de acuerdo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece el procedimiento, esto es, una vez presentada la denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, deberá de admitirlo o desecharlo en un plazo máximo de 24 horas. En el caso de que la autoridad considere que debe de admitirse, se emplazará a las partes a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro de las 48 horas computadas a partir del emplazamiento[2].

Una vez que se hubiese fijado la litis entre el denunciante y el denunciado, desahogado las pruebas ofrecidas por las partes y expresado los alegatos respectivos, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral procederá a remitir de inmediato el expediente a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[3], dicha autoridad jurisdiccional revisará su debida integración y, en caso de advertir omisiones o violaciones procesales, podrá ordenar al Instituto Nacional Electoral, que subsane las deficiencias, así como realizar los requerimientos necesarios para contar con los elementos de convicción suficientes para elaborar en el término de 48 horas, a partir de su turno formal, el proyecto de resolución que conforme a derecho corresponda[4]. Lo anterior con el objeto de que el pleno de la Sala emita en un plazo de 24 horas la resolución definitiva y, en su caso, imponga conforme a

[2] Jurisprudencia 27/2009
[3] Artículos 473 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
[4] Artículos 476 y 467 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Lic. Dulce María Apolinio Ramírez
SE ELIMINA POR CONSIDERARSE
SE ELIMINA POR CONSIDERARSE INFORMACI

derecho la sanción acorde con la ilicitud acreditada y las circunstancias particulares del sujeto infractor.

El procedimiento especial sancionador que regula la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es sencillo, rápido, accesible, porque entre la presentación de la denuncia y su resolución los términos procesales son a corto plazo, así como es eficaz y efectivo, ya que cumple con lo previsto en el artículo 25, párrafo primero, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es eficaz, porque mediante su sustanciación y resolución se obtiene la prevención o sanción de las conductas ilícitas que son su objeto, y es efectivo, ya que 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.

Así mismo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en la Jurisprudencia 8/2013. CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, que este tipo de procedimiento es de carácter sumario, por la brevedad del trámite y resolución que lo caracteriza y por la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas objeto de queja. Este criterio lo ha reiterado en la Jurisprudencia 11/2013. CADUCIDAD. EXCEPCIÓN AL PLAZO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, así como en la Jurisprudencia 14/2013. CADUCIDAD: SUSPENSIÓN DEL PLAZO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

En esta tesitura, reviste de especial trascendencia que la reforma electoral de 2014 considerara la creación de un órgano jurisdiccional cuyo propósito consiste en contribuir a que las contiendas electorales se desarrollen con imparcialidad, equidad y certeza jurídica, más aun que al resolver los procedimientos especiales sancionadores lo realiza con criterios jurisdiccionales, considerando que la materia de controversia principalmente, trata sobre los límites de la libertad de expresión política electoral frente al principio constitucional de equidad del proceso comicial, cuestiones que requieren, en cada caso concreto, un escrutinio preciso y una ponderación que permita resolver sobre los alcances de estos principios en el sistema democrático.

Las disposiciones de la reforma electoral 2014, ya se están aplicando tanto en el Instituto Nacional Electoral como en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y por lo que se refiere al procedimiento especial sancionador, la Sala Regional Especializada ya se ha pronunciado en un poco más de un centenar de asuntos, mismos que han quedado firmes por parte de la Sala Superior.

Por todo lo anterior, podríamos decir que el procedimiento administrativo sancionador se ha caracterizado por dos fases generales:

1) Indagatoria. Averiguación, instrucción, investigación o inspección de los hechos denunciados. Su objeto es comprobar la existencia de la infracción.

SE ELIMINA POR CONSIDERARSE INFOR

[redacted]

SE ELIMINA POR CONSIDERARSE INFORMACIÓN

2) Propiamente sancionatoria o punitiva. Análisis de los hechos acreditados y la subsunción en el tipo sancionador. Su objeto es decidir acerca de la culpabilidad, así como el grado de responsabilidad, a fin de ponderar la individualización de la sanción específica a imponer.

Pero, ¿qué connotaciones particulares tiene lo anterior en la materia electoral y, sobre todo, en la evolución de los procesos electorales en México? La respuesta ha tenido variantes y una característica común: la finalidad punitivo-sancionadora es un elemento más, pero no el definitorio de esta atribución de los órganos electorales. Lo que da entidad individualizada a este procedimiento es la necesidad de garantizar la legalidad y los principios que rigen la celebración de elecciones, así como los derechos de los contendientes (partidos y candidatos).

La relación entre el derecho administrativo sancionador (meramente punitivo) y la preservación de la validez de los comicios (aspecto tutelador) extiende los límites tradicionales del primero, ya que mediante un instrumento procedimental se protegen cuestiones sustantivas, como la equidad de oportunidades comunicativas en una campaña electoral, la libertad del sufragio, la libertad de expresión y el debate político, sin las cuales una elección no reuniría condiciones democráticas.

De igual manera se reconoce en el derecho administrativo sancionador electoral un eficaz regulador de conductas que confiere a los jueces, como depositarios de un conocimiento técnico, la delicada tarea de atribuir reproches a personas con comportamientos antisociales, 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 en ese contexto.

Las cargas dogmáticas que prevalecen en el derecho administrativo sancionador electoral lo configuran como un instrumento casi despojado de su vertiente tuteladora del interés público. En este sentido, constituye una oportunidad que la Sala Regional Especializada fomente un equilibrio entre aquello que corresponde defender al infractor y la reparación de los bienes jurídicos conculcados. La facultad punitiva estatal podrá establecer parámetros de balance para que no prevalezca la cuestión pública ante los derechos de particulares o viceversa.

Sin embargo, considero que sería conveniente modificar ese diseño legal para ajustarlo completamente a lo que ordena el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que permita que las personas que se sujeten a un procedimiento especial sancionador cuenten con un órgano jurisdiccional que no solo resuelva, si no también sustancie el procedimiento, esto es, se otorgué competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que sea el órgano jurisdiccional que sustancie y resuelva dicho procedimiento, a través de la Sala Regional Especializada, conservándose la competencia de la Sala Superior para conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones y sentencias de la referida Sala Especializada. En la regulación

SE ELIMINA POR CONSIDERARSE INFO[redacted]
SE ELIMINA POR CONSIDERARSE INFORMACION

legal modificada, debe establecerse que el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo la fase de investigación preliminar en el procedimiento de referencia.

Aunado a lo anterior, en abril del 2020, se definió que el Procedimiento Especial Sancionador, es el recurso jurídico cuyo objetivo es tutelar los derechos políticos y electorales de las mujeres de manera expedita, quedando establecido que los asuntos en materia de violencia política con la mujer en razón de género, deberán sustanciarse a través de las autoridades administrativas electorales, como lo es el Instituto Nacional Electoral a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y se resolverá por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo un gran avance pues puede utilizarse en cualquier momento y no solamente durante los procesos electorales, lo que permite a las mujeres a acceder a esquemas de protección de manera pronta y expedita, lo que puede significar la restauración de sus derechos con el menor daño posible.

En conclusión, el procedimiento especial sancionador, no tiene como propósito el sancionar conductas implícitas, sino "restaurar" el orden y "garantizar" el adecuado desarrollo del proceso electoral, si hay vulneración de los derechos o afectación del proceso, es por ello que la Sala Especializada, se ha convertido en auténtico garante del cumplimiento de las reglas del debido proceso legal, resolviendo los procedimientos sancionadores bajo criterios y principios que orientan la función judicial: imparcialidad, independencia, autonomía, objetividad y certeza. Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha destacado que debe existir una ponderación entre los principios dispositivo y de inmediatez que rigen el procedimiento especial sancionador frente a los diversos de garantía de audiencia, defensa y exhaustividad no menos importantes, por lo que a través de las sentencias se integra una línea jurisprudencial que sirve para interpretar y aplicar la ley electoral, abonando a la certeza jurídica mediante criterios interpretativos jurisdiccionales.

Sin embargo, también se debe reflexionar sobre la necesidad de perfeccionar el régimen sancionador electoral y los problemas procesales que se advierten de su práctica, por la sobre carga de trabajo que se acentúa en los procesos electorales federales, al conocer asuntos de más de 335 autoridades[5] considerando la posibilidad de que la Sala Especializada, la cual conoce del fondo del asunto, sea la que se pronuncie respecto a los aspectos intraprocesales y la Sala Superior, en su oportunidad pueda revisar los aspectos formales y sustanciales del procedimiento especial sancionador.

[5] 300 juntas distritales, 32 juntas locales y la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, todas del Instituto Nacional Electoral , las resoluciones sobre medidas cautelares que emite la Comisión de Quejas y Denuncias y las sentencias de la Sala Especializada

Lic. Dulce [redacted] Ramírez