FORTALEZA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

1. Introducción

Los procedimientos sancionadores administrativos son parte del sistema sancionador constitucional; comprende normas jurídicas relativas a las infracciones administrativas, tanto de corte sustantivo, en cuanto a que regulan los aspectos dogmáticos, y
regulan la forma de aplicar las sanciones derivadas de las infracciones administrativas. De este modo, el régimen sancionador comprende las normas jurídicas del *ius puniendi* estatal.

2. Procedimientos administrativos sancionadores electorales específicos

Los procedimientos administrativos de determinación e imposición de sanciones, son básicamente los siguientes:

a) Procedimiento ordinario sancionador;
b) Procedimiento especial sancionador;
c) Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos;
d) Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral.
e) Procedimiento administrativo sancionador aplicable a las partes, sus representantes, y en general a cualquier persona, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
f) Procedimiento administrativo sancionador aplicable a los servidores públicos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3. Naturaleza jurídica del procedimiento sancionador administrativo

La naturaleza jurídica del procedimiento administrativo corresponde a un procedimiento parajurisdiccional que lleva a cabo la autoridad electoral administrativa, y que está plenamente emparentado con el proceso de tipo judicial, entendido éste, según Carnelutti, como la suma de actos que se realizan para la composición de un litigio. Es decir, se dice que es un procedimiento parajurisdiccional por estar encaminado a que el juez pueda posteriormente dictar el derecho.

4. Finalidad de los procedimientos administrativos sancionadores

La finalidad de los procedimientos administrativos sancionadores es determinar la existencia de faltas a la normatividad electoral federal, la responsabilidad administrativa mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que aporten las partes y, en su caso, de aquellos que se obtengan de la investigación que realice la autoridad electoral, y, de resultar procedente, ordenar la restitución del orden quebrantado e imponer las sanciones que correspondan.

En consecuencia, la finalidad de los procedimientos administrativos estriba en imponer sanciones que tengan el efecto de restaurar el orden jurídico quebrantado e inhibir en lo futuro conductas infractoras de la Constitución y de la ley electoral federal, para garantizar la legalidad de los procesos electorales.

5. Objetivos de los procedimientos administrativos

Los procedimientos administrativos sancionadores tienen por objeto proteger los principios electorales rectores del sistema democrático federal en relación a los sujetos que intervienen en la actividad político-electoral; que establecen como consecuencia en caso de trasgresión a la normatividad desde la nulidad o invalidación de los actos, hasta la imposición de una sanción a los infractores.

De este modo, el procedimiento administrativo sancionador tiene dos objetivos principalmente:

a) Proteger bienes jurídicos superiores para la convivencia humana;
b) Prevenir que se cometa una infracción posterior.

Los objetivos del procedimiento especial sancionador son los siguientes:

a) Lograr el cese de los actos o hechos que constituyan una presunta infracción, aun mediante la aplicación de las medidas cautelares.
b) Evitar la presencia de daños irreparables.
c) Eludir la afectación a los principios que rigen los procesos electorales.
d) Prevenir la vulneración de bienes jurídicos tutelados por la normatividad electoral nacional.

6. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

6.1. Antecedentes

Anteriormente a la reforma electoral que dio origen al nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante decreto publicado el 14 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, no estaba previsto un procedimiento sancionador especial, expedito y sumario en su tramitación para sancionar a los contraventores de las normas que regulan la difusión de la propaganda electoral, con el objeto de subsanar rápidamente la elección o suspender, en su caso, los actos que violentasen el proceso electoral.

La reforma constitucional electoral de 1989-1990 que originó al Instituto Federal Electoral le otorgó la atribución de instaurar procedimientos administrativos para conocer de las infracciones cometidas por los partidos políticos. Empero, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 38 y 39, sólo le otorgaba la facultad de acreditar la infracción correspondiente y remitir el expediente a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, quien resolvía si había lugar o no a imponer una sanción.

Con la reforma constitucional de 1996, el constituyente permanente le otorgó al Instituto Federal Electoral la atribución de sustanciar y resolver procedimientos de infracciones cometidas por los partidos políticos nacionales, agrupaciones políticas nacionales y observadores electorales, pero no la facultó para iniciar, tramitar y sustanciar un procedimiento sumarísimo y expedito.

Por ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la resolución recaída al expediente SUP-RAP-17/2006, del 5 de abril de 2006, determinó los alcances de las facultades jurisdiccionales del Instituto Federal Electoral, en materia de infracciones, señalando que el Consejo General tiene la facultad implícita de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral, y que para ello debía instrumentar un procedimiento sancionador diferente al contemplado en el artículo 270 del Cofipe que no resultaba idóneo para ello.

Por consiguiente, en su sentencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó al Instituto Federal Electoral que instrumentase un procedimiento especializado, que tuviera las características siguientes:

a) De oficio o a petición de parte a través de una denuncia o queja, el Consejo General debía requerir a la Junta General Ejecutiva que investigara hechos que constituyan una afectación relevante a los derechos de los partidos políticos, de sus candidatos o al propio proceso electoral federal.

b) Recibida la denuncia o queja el Consejo General debe sesionar a la brevedad posible para resolver sobre su admisión, señalando el día y la hora para la celebración de una audiencia que tenía por objeto el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y alegatos.
c) Las pruebas debían ser exhibidas junto con el escrito en que se presentara la queja y no podían aportarse fuera del plazo previsto para exhibir la queja o denuncia.
d) En casos extraordinarios se podía ordenar el desahogo de reconocimientos, inspecciones judiciales o pruebas periciales, cuando puedan desahogarse en la audiencia, y se estimen determinantes para esclarecer los hechos y la presunta violación lo amerite.

Para complementar su obra, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó la **jurisprudencia 12/2007** en la que sostuvo que la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no era obstáculo para que la autoridad electoral lo instaurase, toda vez que se debían privilegiar los principios rectores del orden constitucional.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto relativo a la reforma constitucional en materia político-electoral, siendo uno de sus aspectos más importantes el rediseño del trámite y resolución del procedimiento especial sancionador, el cual tiene como objeto de estudio, las infracciones al modelo de comunicación político electoral, con la finalidad de preservar el principio de equidad en el desarrollo del proceso electoral federal, e imponer las sanciones que correspondan, de forma sumaria.

En consecuencia, el 23 de mayo de esa misma anualidad, se publicó en dicho periódico oficial el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), cuyo artículo 470, párrafo primero, especificó que a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, correspondería instruir los procedimientos especiales sancionadores, cuando se denuncien la comisión de conductas violatorias del propio artículo 41 constitucional, base III, del diverso 134, párrafo octavo, o bien, se contravengan normas sobre propaganda

La reforma político-electoral constitucional y legal de 2014 tiene una enorme trascendencia, debido a que faculta a la autoridad administrativa electoral únicamente para sustanciar el procedimiento especial sancionador y establece que

la autoridad resolutora es la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de reciente creación,

El debido proceso debe ser garantizado a cualquier actor jurídico, de manera tal que las garantías consagradas a nivel constitucional y legal sean observadas y acogidas en el procedimiento.

Ahora bien, la dogmática penal parte de la base de que en todo proceso acusatorio debe privilegiarse el reconocimiento y respeto a la presunción de inocencia, como un derecho fundamental por el que toda persona a quien se imputa un delito debe ser tratada como inocente, mientras no se pruebe legalmente su culpabilidad.

Este derecho tiene por objeto el mantenimiento y la protección jurídica de la inocencia del procesado en tanto no se produzca prueba concreta capaz de generar la certeza necesaria para establecer la responsabilidad, a través de una declaración de condena.

El fortalecimiento del procedimiento especial sancionador electoral consiste en que, debido a su carácter sumario, es posible que la autoridad administrativa electoral ordene retirar, dentro del proceso electoral, los promocionales que constituyan un elemento que puedan llegar a afectar la contienda electoral, o los espectaculares, mantas o MUPIS, en su caso. En la posibilidad de dictar medidas cautelares reside su fortaleza, para hacer cesar la presunta conducta infractora, lo cual no se puede llevar a cabo en los medios de impugnación, en general, ya que en ningún caso la presentación de dichos medios producirá efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnados. En consecuencia, la medida cautelar se configura como un medio previo para asegurar el cumplimiento de las normas electorales, así como hacer cesar la conducta infractora.

Además, si bien es cierto que a través del procedimiento especial sancionador no se puede anular una elección, diversas conductas conculcatorias del orden jurídico por parte del infractor podrían traer como consecuencia la nulidad de la elección por haberse cometido de forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral y se demuestre que fueron determinantes para el resultado de la elección.

Atte. Lic. Luis Carlos Jakez Gamallo

[redacted]