Deficiencias y fortalezas del procedimiento especial sancionador electoral

Gustavo César Pale Beristain

Antes de realizar un ejercicio reflexivo sobre el procedimiento especial sancionador en materia electoral (PES), me parece adecuado recordar la forma en la que surgió. Ello, sin duda, dará pauta para emitir una opinión sobre las deficiencias y fortalezas de esta importante vía impugnativa.

El PES encuentra su origen en la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), recaída al recurso de apelación 17 del año 2016, en el cual la coalición "Por el Bien de Todos" controvirtió la resolución del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) por la que rechazó su solicitud de suspender la transmisión de ciertos promocionales en radio, televisión e internet que, en su concepto, no cumplían lo ordenado por la ley.

En este contexto, debe recordarse que el INE rechazó la petición de dicha coalición bajo el argumento de que el retiro de los promocionales podría vulnerar las formalidades esenciales del procedimiento. Al resolver el caso, la Sala Superior concluyó, esencialmente, que a la coalición recurrente le asistía parcialmente la razón y señaló, entre otros aspectos:

a) El Consejo General del IFE contaba atribuciones para conocer y resolver lo que procediera sobre los hechos planteados;
b) El procedimiento administrativo sancionador electoral no era la vía para ello,[1] y
c) La determinación del IFE debía ser resultado de un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo *-en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento-,* que permitiera prevenir la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral vulnerado.

Las reglas específicas establecidas en el cuerpo de la sentencia del SUP-RAP-17/2006[2] representan el nacimiento del PES, determinación judicial que sirvió de base al poder legislativo para que, en la reforma constitucional y legal de 2007-2008, se regulara como un procedimiento sumario, totalmente a cargo del IFE, para analizar los asuntos en los que se hicieran valer infracciones a la normativa electoral, con la posibilidad de que las resoluciones emitidas fueran revisadas por la autoridad jurisdiccional. En esencia, se creó un procedimiento sancionador de resolución expedita para atender casos de urgente resolución en materia electoral.

La nueva figura fue utilizada por distintos actores electorales, lo que permitió la emisión de criterios jurisdiccionales que sirvieron de base al Poder Legislativo para que, en la reforma electoral de 2014 se creara un diseño híbrido de instrucción y resolución del procedimiento sancionador, en el cual participan el actual Instituto Nacional Electoral (INE)[3] y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).[4]

---

[1] Regulado en el artículo 270 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[2] Se sugiere la lectura de la sentencia para conocer los pormenores de lo instruido al Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006

[3] A través de su Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, las 300 juntas distritales y las 32 juntas locales.

[4] Por medio de la Sala Regional Especializada (resolución del PES en primera instancia y la Sala Superior (revisión de las medidas cautelares determinadas por el INE y revisión de las resoluciones dictadas por la sala especializada).

Por ello, a partir de 2014, el modelo de distribución competencial otorga al INE la investigación e instrucción del PES y traslada al Tribunal Electoral la emisión de la sentencia.

Así, por un lado, se creó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE (UTCE) como el órgano encargado de instruir los procedimientos sancionadores y, en el ámbito de sus respectivas competencias, también se concedieron atribuciones de instrucción del PES a las 300 juntas distritales y 32 juntas locales del INE; por otra parte, se instauró la Sala Regional Especializada (SRE) del TEPJF, como el órgano jurisdiccional encargado de emitir la resolución respectiva en el PES.

La experiencia en el ámbito federal permitió que el modelo del PES se replicara en las legislaciones electorales de las entidades federativas; de esta manera, el PES local es instruido por los Institutos Electorales de las entidades y resuelto por los respectivos tribunales electorales locales.

La reforma electoral conservó la característica sumaria y expedita del PES, por lo que estableció plazos muy breves para la instrucción de la investigación y para la resolución del asunto. Así, en el caso federal se prevén los siguientes plazos: a) la UTCE[5] admitirá o desechará la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción; b) La UTCE emplazará a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos dentro de las 48 horas posteriores a la admisión[6]; c) celebrada la audiencia, la UTCE de inmediato turnará el expediente completo a la sala especializada; d) turnado el expediente y una vez que esté debidamente integrado, dentro de las 48 horas siguientes, la magistratura ponente pondrá a consideración del pleno el proyecto; el pleno resolverá el asunto dentro de las 24 horas posteriores a la distribución del proyecto.

El PES se ha desarrollado conforme a las reglas expuestas previamente en este ensayo. Enseguida se realiza una reflexión personal y respetuosa sobre lo que pudieran considerarse deficiencias o áreas de oportunidad y los aspectos que, desde mi punto de vista, son las fortalezas de este procedimiento expedito.

En mi concepto, el diseño normativo del PES resulta sustancialmente adecuado, pues son los órganos administrativos electorales (federales y locales) quienes lo instruyen y los órganos jurisdiccionales quienes lo resuelven. Sobre este aspecto, es importante destacar que en el ámbito federal resulta benéfico que se divida la competencia de instrucción entre los órganos delegacionales del INE (Distritales y Locales) y el órgano central (UTCE), porque ello permite que la autoridad que lleva a cabo la investigación de los hechos denunciados sea aquella que se encuentra más cercana al contexto en el que acontecieron.

Sin embargo, desde mi perspectiva, también sería deseable contar con mayor acompañamiento a los órganos distritales y locales (tanto por parte del INE como por parte de la SRE), pues debido a la ciudadanización en la integración de los órganos

[5] Las mismas reglas de la UTCE de este párrafo aplican para las juntas distritales y locales del INE.

[6] Y dentro de este mismo plazo la propuesta de adopción de medidas cautelares.

administrativos electorales, en algunos casos, quienes instruyen los procedimientos no cuentan con conocimientos jurídicos.

Igualmente, en mi opinión, resulta adecuado el dictado de medidas cautelares en lo casos que así lo amerita, pues dichas medidas tienen como finalidad evitar los efectos perniciosos de las conductas denunciadas, aspectos que también son sometidos a la revisión de la autoridad jurisdiccional. Sobre este punto, conviene precisar que la petición de medidas cautelares, en el ámbito federal, es conocida y resuelta por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE y revisada jurisdiccionalmente por la Sala Superior del TEPJF.

Al respecto, estimo que se podría explorar la posibilidad de que la SRE del TEPJF sea el órgano jurisdiccional encargado de revisar lo resuelto por la Comisión de Quejas, y no así la Sala Superior, pues la Sala Especializada es quien finalmente resuelve, en primera instancia, el fondo de la cuestión planteada.

Ello, en principio, evitaría la posibilidad de que dos órganos jurisdiccionales distintos, esto es, la Sala Superior y la Sala Especializada, emitan sentencias divergentes sobre la misma situación jurídica; ello además permitiría que la propia SRE, en su calidad de órgano jurisdiccional especialmente designado para conocer el PES, atendiera desde el principio las resoluciones vinculadas con cada procedimiento, sean interlocutorias o definitivas.

Ahora bien, reconozco que, debido a su naturaleza, los plazos para la instrucción y resolución del PES están previstos de forma abreviada, a fin de que la resolución que se dicte en estos asuntos tenga un efecto reparador, encaminado a corregir las irregularidades que pudieran presentarse en el desarrollo de los procesos comiciales, e incluso a subsanar las que pudieran presentarse previo a su inicio, pero que llegan a tener un impacto relevante en los mismos.

Sin embargo, la realidad da cuenta de que, en algunos casos, no es posible cumplir con los plazos, pues hacerlo así podría provocar, entre otras, violaciones vinculadas con el debido proceso y la garantía de audiencia, lo que eventualmente, ante la revisión de la superioridad, daría pauta para retardar aun más la resolución definitiva.

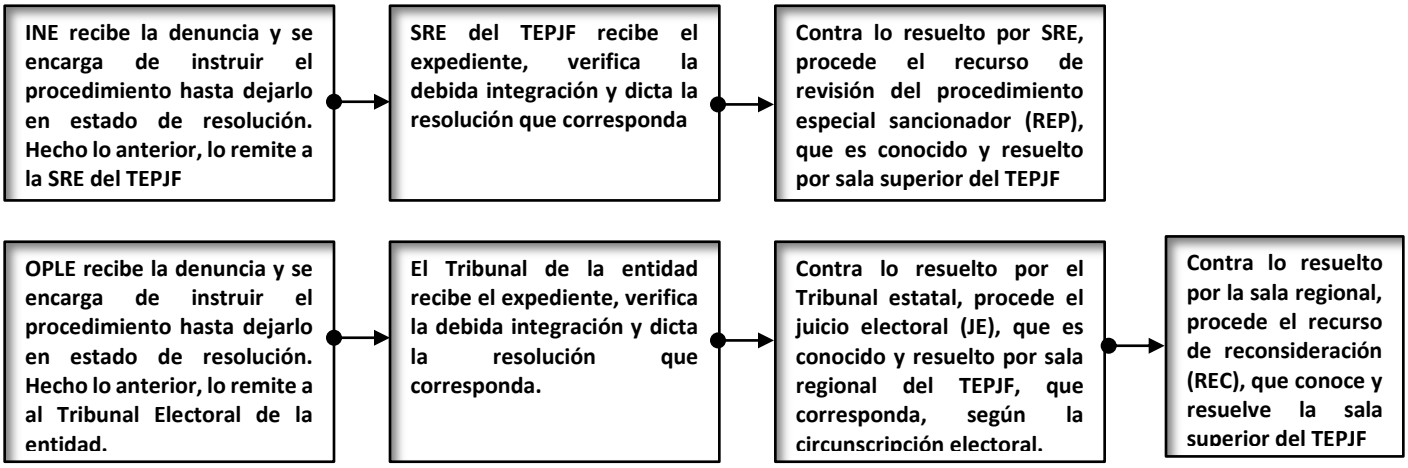
Ejemplo de lo anterior son aquellos casos en los que es necesario requerir testigos de grabación de los promocionales de radio o televisión controvertidos; donde las conductas denunciadas involucran gran parte del territorio nacional; cuando se requiere información relacionada con los hechos denunciados a diversas autoridades distintas a las electorales, o bien, cuando no se tienen los elementos para identificar con certeza a las personas responsables de las conductas denunciadas.

En todos estos casos es necesario realizar mayores diligencias de investigación, volver a requerir a las autoridades, o bien, llevar a cabo indagatorias en todo el territorio nacional, para llegarse de los elementos necesarios para que el asunto pueda ser resuelto en términos de ley. En mi opinión, se trata de circunstancias que justifican que un procedimiento sancionador se instruya y, consecuentemente, se resuelva, fuera de los plazos ordinariamente previstos para ello.

En mi concepto, todos estos escenarios pueden ser materia de análisis por parte de las y los legisladores federales y de los congresos locales, a fin de considerar la posibilidad de que, en casos específicos, en los que las circunstancias particulares del asunto lo justifiquen plenamente, se amplíen, de forma razonable, los plazos para la instrucción y resolución del procedimiento especial sancionador. Lo anterior, pues, considero que, ante la trascendencia de las temáticas que se plantean en el PES, se debe privilegiar el dictado de una resolución que resuelva la controversia planteada de forma exhaustiva y completa, en estricto apego a lo previsto en el artículo 17 de la constitución federal.

Finalmente, advierto un área de oportunidad en la competencia para conocer, en segunda instancia, las determinaciones de los tribunales locales al resolver los PES estatales.

El diseño normativo actual de la cadena impugnativa para conocer y resolver los PES federales y los PES de entidades federativas, en esencia, es el siguiente:



Del cuadro anterior, se advierten las rutas impugnativas que se siguen, tratándose de la resolución y revisión definitiva del los PES federales y locales, aspecto que permite ver una diferencia en la forma en que son revisadas las resoluciones recaídas a estos asuntos y deja entrever un área de oportunidad en cuanto al diseño normativo de la cadena impugnativa.

Así, si tomamos en consideración que el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral[7] y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y que dicho Tribunal cuenta, a su vez, con una sala especializada encargada de resolver los PES que son instruidos por el INE, podría explorarse la posibilidad de que sea este órgano especializado del TEPJF quien revise, en su caso, las resoluciones que emitan los tribunales electorales locales vinculadas con los PES del orden estatal.

De esta forma, la revisión que, en su caso, ameriten las resoluciones de los tribunales electorales locales en los PES, estaría a cargo del órgano especializado del TEPJF en la

[7] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II de la propia Constitución (acciones de inconstitucionalidad).

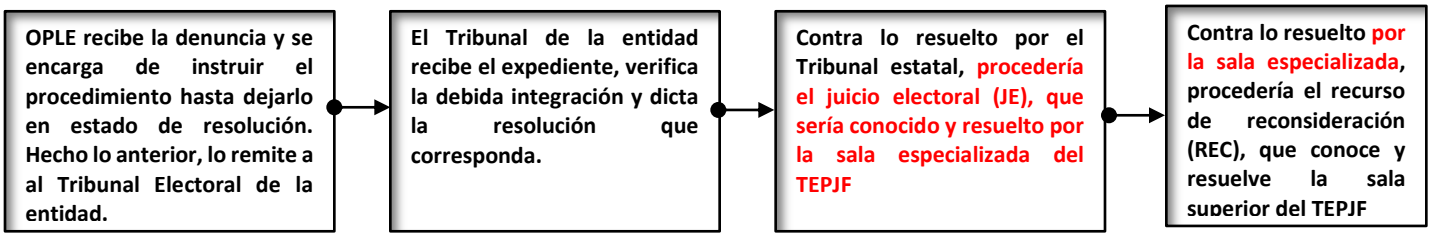
materia, es decir, de la sala especializada, en sustitución de las salas regionales que actualmente realizan dicha labor a través del juicio electoral.

La propuesta de este ensayo pretende fortalecer el PES al concentrar la materia de estos en el único órgano especializado que tiene el TEPJF jurisdiccionalmente hablando, lo que desde mi punto de vista provocaría, al menos, los siguientes beneficios:

a) Definición y consistencia en los criterios de interpretación y de aplicación de la ley;
b) Mayor grado de especialización de las y los integrantes de la sala especializada, al conocer los supuestos tanto del PES federal como del correspondiente a las entidades federativas;
c) Redistribución de las cargas de trabajo del resto de las salas regionales;
d) Seguridad jurídica para los justiciables, al contar con un órgano revisor especializado en materia de procedimientos especiales sancionadores;

Ahora bien, las determinaciones de la sala especializada obviamente podrían ser motivo de revisión final por parte de la sala superior mediante el recurso de reconsideración, lo que permite cerrar el circulo de la cadena impugnativa.

La idea anterior, se esquematizaría de la siguiente forma:



La propuesta en comento, desde mi punto de vista, fortalecería el PES al incluir dentro de su cadena impugnativa, a la sala especializada en conocer este tipo de procedimientos.

En esencias, estas serían las líneas que sustentan algunos puntos de vista sobre las áreas de oportunidad y fortalezas del procedimiento especial sancionador electoral, herramienta que con el paso del tiempo ha contribuido a mantener procesos electorales más equilibrados en sus diferentes etapas, o incluso, en momentos previos a su arranque formal.

Fuentes consultadas:

SUP-RAP-17/2006. Sentencia de la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de 5 de abril de 2006, consultable en https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COPIFE), consultable en https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5506
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), consultable en https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4