

LA DUALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN QUINTANA ROO, ¿FORTALEZA O DEBILIDAD?

José Alberto MUÑOZ ESCALANTE.
Cinthy Marisol PITOL FERNÁNDEZ.
Miguel Ángel QUINTAL VÁZQUEZ.

INTRODUCCIÓN.

La pretensión en la elaboración de este trabajo de investigación, tiene como objetivo destacar las características de la dualidad del PES en nuestro Estado, llevando a realizar una propuesta de mejora, para hacer más eficiente su aplicación.

“La existencia de los procedimientos administrativos sancionadores y, en particular, el especial, constituyen un eslabón en la configuración de la legalidad electoral durante los procesos electorales federales, pues si bien es cierto que su objetivo es precisamente sancionar las infracciones cometidas por los partidos políticos, candidatos, precandidatos y aspirantes, entre otros, en dicha temporalidad, no puede pasar desapercibido que más que la sanción lo que se busca es suspender de forma expedita los efectos nocivos de dichas conductas dentro de un proceso electoral”¹.

Por su parte, el artículo 425 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, establece que, dentro de los procesos electorales, se instruirá el PES cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- I. Violan lo establecido en los párrafos séptimo y octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;
- II. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o

¹ Córdova Lorenzo, “Los Procedimientos Administrativos Sancionadores”, consultable en el siguiente link: <http://www.revistafolios.mx/www.revistafolios.mx/naturaleza-y-prospectiva-del-procedimiento-especial-sancionador>.

III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Tenemos entonces que, la complejidad de las situaciones en las cuales actúan los miembros de estos órganos jurisdiccionales, los retos del desarrollo institucional y la exigencia de los ciudadanos, los partidos políticos y las agrupaciones políticas estatales a una justicia pronta y expedita, ponen de manifiesto la importancia de definir con claridad los desafíos a los que se enfrentan los juzgadores electorales a la hora de emitir una resolución al respecto.

Aunado a ello, vemos el incremento de estas quejas, tan sólo en los últimos tres procesos electorales en el Estado (2019, 2021 y 2022) en donde el número de quejas se registró de la siguiente manera: 98 en el dos mil diecinueve, 119 en dos mil veintiuno y 96 al corte del mes de noviembre en el dos mil veintidós.

El actuar de los tribunales electorales en México ha sido fundamental para la consolidación de nuestro sistema democrático sirviendo como instrumento y fungiendo como el encargado de resolver controversias en la materia electoral, así como proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral.

En palabras de Niceto (1970) “el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o en una fase o fragmento suyo, pues la noción de procedimiento es de índole formal” (p. 27). Por otra parte “el procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos en las diversas áreas del derecho²

Cabe destacar que en el trabajo que nos ocupa se busca establecer un marco general sobre el tema, puesto que, como se ha mencionado, se intenta comprender la dualidad que se maneja en el citado procedimiento en las autoridades electorales, es por ello que, de lo anterior podemos apreciar que un procedimiento, es entendido por una serie de actos enlazados por un objeto en

² Gómez, “Teoría general del proceso” (10ª ed.), México, Oxford, 2012, p. 244.

común, cuya admisión, requisitos y sus diversas etapas es alcanzar una justicia pronta y expedita con la mayor exhaustividad posible, pues si bien, mucho se ha avanzado, es cierto, pero queda mucho por hacer.

EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

El Procedimiento Especial Sancionador (PES) encuentra su origen a nivel nacional en el año de 2006, a raíz de una histórica resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el expediente SUP-RAP-17/2006, mediante el cual dicha Sala determinó que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) debía conocer e implementar un procedimiento eficaz, para resolver un asunto que desechó en contra de una de las coaliciones participantes en el proceso electoral federal de ese año.

En el citado proceso electoral, la coalición “Por el Bien de Todos” demandó ante la Sala Superior del TEPJF al Consejo General del IFE, por haber desechado el proyecto de acuerdo que pretendía retirar los promocionales de radio, televisión e internet, violatorios del marco constitucional, que estaban difundiendo la coalición “Alianza por México”, pues ponía en duda la idoneidad del acuerdo y del procedimiento sancionador electoral, establecido en el entonces artículo 270 del COFIPE, como medios para dar respuesta a una petición de los partidos para corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral.

La Sala Superior argumentó en dicha ejecutoria, que el otrora IFE, no podía justificar su falta de aprobación al acuerdo impugnado, ya que la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en esa época, le otorgaban facultades explícitas e implícitas como se ve a continuación en la siguiente transcripción: “la existencia de estas atribuciones o facultades explícitas se complementa con la existencia de una facultad implícita consistente en que, para hacer efectivas las atribuciones ..., resulta necesario que el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuente con la facultad 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, en conformidad con lo dispuesto en el artículo

82, párrafo 1, inciso z), del Código Electoral Federal, en relación con las facultades explícitas establecidas en los artículos 73, párrafo 1, y 82, párrafo 1, incisos h) y t), del mismo ordenamiento legal, así como a la luz de los principios constitucionales y legales...”³

Como se observa, la máxima autoridad jurisdiccional en esa época dejó en claro al señalar que la autoridad responsable debía tomar todas las medidas a su alcance, para evitar se vulneren los principios rectores del proceso electoral, apuntando en los propios considerandos de su ejecutoria, que el órgano administrativo electoral federal, de ese entonces, debió prever lo siguiente:

“Un procedimiento legal específico que no se agote en la imposición de una sanción (lo cual sólo puede ocurrir post facto y, en ocasiones –como señala la coalición actora- con posterioridad a la conclusión de un proceso electoral, sin que propiamente tenga efecto alguno en sus resultados), sino que privilegie la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades y pueda restaurarse el orden jurídico electoral violado a fin de garantizar el normal desarrollo del proceso electoral federal, es necesario que exista un procedimiento distinto, aunque análogo, al establecido en el artículo 270 del código electoral federal, en que se observen las formalidades esenciales exigidas constitucionalmente...”

Con lo anteriormente transcrito, se puede entender que la esencia que da vida a la realidad material del procedimiento especial sancionador, más que la sanción o el elemento punitivo, fue el elemento preventivo y correctivo, a efecto de que, por una vía sumaria y efectiva, no se vulnere la equidad y los principios rectores que enmarcan los procesos democráticos electorales.

La Sala Superior, dejó en claro en su sentencia, que el Consejo General del órgano comicial federal, en ejercicio de sus atribuciones, debía aplicar un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo, en el que además de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, debía permitir la prevención de cualquier comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado.

³ <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-017-2006->

Posteriormente, y debido al incremento en la competitividad de las contiendas, los reclamos de mayor equidad en el uso de la radio y la televisión, el posicionamiento de las llamadas campañas negras y la exigencia de una democracia más transparente, que propiciaron tensiones en el régimen político, obligaron a impulsar múltiples cambios institucionales en el marco legal aplicable.

Como lo refiere el Dr. José Roldán Xopa, el PES, ha sido una fuente privilegiada de generación del derecho en materia electoral, derivado de la misma dinámica electoral. Tanto por la forma de creación del procedimiento mismo, como de los usos que los diferentes actores y que los operadores jurídicos le han dado, con lo cual se ha rebasado los estrictos márgenes del derecho sancionador.

Además de su función de imputar, como nos señala el mismo Dr. Xopa, su alcance ha sido mayor, pues más que perseguir la comisión de un acto que se estima ilícito. Por ejemplo, ha sido el vehículo para desarrollar respuestas institucionales, ante vacíos legislativos de derechos sustantivos en la materia.⁴

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 urgente la instauración de un procedimiento idóneo, eficaz, completo, exhaustivo, en que se respetaran las formalidades esenciales del procedimiento y que previniera la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurara el orden jurídico”.⁵

Tales acciones, propiciaron que este sistema sancionador especial, se incluyera en la normatividad electoral que se estableció posteriormente en las reformas constitucionales y legales en materia electoral de 2007 y 2008. Normas que con la jurisprudencia y tesis emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dieron una vida fortificada al procedimiento especial sancionador, reconociendo su calidad de procedimiento sumario y precautorio,

⁴ https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/01_ProcesoEspecialSancionador.pdf

⁵ David Aljovín, Procedimiento especial sancionador, manuscrito inédito, México, 2011, p. 9.

reconociendo en el procedimiento, facultades para determinar las medidas cautelares, cuando en apariencia del buen derecho, permitan cesar con las acciones que de continuar pudieran violentar irreparablemente los derechos tutelados en una contienda electoral.

Procedimiento especial que evolucionó con la reforma constitucional de 2014, ya que fue cuando se estableció a nivel federal la dualidad en su atención, por un lado, el recién nombrado Instituto Nacional Electoral, a través de su Comisión de Quejas y Denuncias investigaría y sustanciaría y, por el otro, el TEPJF, a través de una Sala Especializada resolvería tales procedimientos especiales.

LA DUALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN QUINTANA ROO, ¿FORTALEZA O DEBILIDAD?

Con la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituida la dualidad en el procedimiento especial sancionador federal, con un Instituto Nacional Electoral (INE) que investiga y sustancia, y una Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que resuelve.

Dentro de su libertad configurativa, de la cual gozan las entidades federativas, la mayoría determinó adecuar su sistema sancionador electoral, al modelo federal, estableciendo la dualidad en los procedimientos especiales sancionadores locales, lo cual, ocurrió en Quintana Roo, a partir de la reforma a la entonces Ley Electoral, en el mes de noviembre de 2015, con lo que se hizo realidad el sistema híbrido para dicho procedimiento en el Estado, y con esto, nace la coordinación entre el OPLE⁶ (órgano administrativo que investiga) y el TEQROO⁷ (órgano jurisdiccional que resuelve) para dar cumplimiento a la normativa vigente en la materia.

Hay que resaltar que, aun cuando la coordinación para atender el PES, que a nivel federal se dio entre el INE y el TEPJF, a través de su Sala

⁶ Organismo Público Local Electoral.

⁷ Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Especializada, de forma cordial, mecánica y ordenada, en la Entidad, generó inquietudes al interior del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, pues no existió la unanimidad en la aprobación de tales acciones, inclusive se llegó a señalar que con la firma del convenio se pudiera estar invadiendo las esferas de competencia que se le otorgan a cada uno de los dos órganos electorales locales, IEQROO⁸ y TEQROO.

Sin embargo, aún con la oposición de la minoría del Consejo General del Instituto, la coordinación interinstitucional surgió en el Procedimiento Especial Sancionador, y el Convenio de Coordinación entre ambas instituciones electorales locales, se aprobó y signó con posterioridad; con estos convenios se estableció, primeramente, un sistema de comunicación básico, a través de correos electrónicos oficiales, para después migrar a un sistema electrónico denominado SIPES, un sistema mecanizado que permitía una doble vía de comunicación.

El SIPES, se consolidó como el sistema informático o electrónico, que permitiría conocer en tiempo real la recepción y el estatus de trámite de las quejas de PES que ingresan al Instituto, permitiendo una doble vía de comunicación entre ambos organismos electorales, responsabilidad que se depositó, en primera mano, en la Dirección Jurídica del IEQROO, y de la Secretaría General de Acuerdos del TEQROO.

Ya para 2017, la Legislatura del Estado de Quintana Roo, aprobó el decreto que establecía la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, la cual abrogó la anterior Ley Electoral del Estado, creando un capitulo específico para establecer el Procedimiento Especial Sancionador, contemplando los elementos procedimentales a que se deben sujetar cada una de las autoridades competentes, tanto en la etapa de la investigación y sustanciación, como en la etapa final de la resolución.

En 2020, con el afán de armonizar lo establecido en las normas federales y la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia de las Mujeres, en la citada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo sumario y ágil del procedimiento, se consideró adecuado establecer un capítulo especializado

⁸ Instituto Electoral de Quintana Roo.

denominado: “Procedimiento Especial Sancionador en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género”.

En Quintana Roo, este procedimiento especial sancionador, ha permitido que las personas puedan acudir ante la autoridad administrativa electoral, para denunciar o presentar quejas contra actos de personas que, compiten en los procesos electorales, que se involucran a favor de alguno de estos o de servidoras o servidores públicos que hacen mal uso de los recursos en favor de alguna precampaña o campaña política, tanto personalmente, como a través de las redes sociales, que violentan las leyes electorales, y más recientemente, contra aquellas personas que cometen algún acto de violencia política contra las mujeres en razón de género.

De igual forma, existe una constante desde su implementación, que proceso tras proceso, el número de quejas y denuncias se mantiene a la alza, aunque estas han observado, cambios en los motivos de queja, por ejemplo, en un primer momento se denunció mayormente el uso de actos anticipados de precampaña y campaña, así como la difusión personalizada de los candidatos; posteriormente en los subsecuentes procesos electorales, se intensificaron las quejas y denuncias, sobre la exposición sin consentimiento dentro de la propaganda, de imágenes de niñas, niños y adolescentes; para que en los dos últimos procesos, se dieran con mayor frecuencia, quejas relacionadas con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Si bien, el Procedimiento Especial Sancionador, es un mecanismo que permite garantizar a los actores políticos y a la propia ciudadanía, la revisión de aquellos casos de violación a las normas electorales, evitar se vuelvan irreparables los actos irregulares que perjudiquen la equidad en las contiendas y, en su caso, imponer las medidas correctivas y de sanción que prevé la norma para los procesos electorales locales; en la marcha y operación dual de este procedimiento, se han detectado ciertas áreas de oportunidad, que hacen que el mismo, al menos en el Estado, no se cumpla al cien por ciento con el objetivo por el cual fue creado, es decir, ser sumario y eficaz para corregir oportunamente tales vulneraciones.

En la actualidad, los tiempos reales que abarcan, de la presentación de la queja, hasta su resolución, fluctúan entre los dos y tres meses, lo cual, inclusive traspasa el tiempo del proceso electoral y en algunos casos, se han resuelto al año siguiente del proceso electivo. Aunque los tiempos de resolución están tasados en cinco días, para la autoridad investigadora, en la sustanciación no se establecen límites, los tiempos de investigación e integración de las pruebas y alegatos, son tardados e inclusive muchas veces imposibles de integrar.

El *debido proceso*, ha sido una de las debilidades en estos procedimientos, cuando alguna de las partes, no localizada o fue debidamente notificada para la audiencia de pruebas y alegatos, o a través de argucias legales, alguna de las partes pretende evadir su obligación.

La *exhaustividad* en el procedimiento ha sido un factor que ha llevado, no sólo a reenviar expedientes que según la autoridad instructora había agotado, sino, motivo para que Tribunales de alzada, recompongan la plana en las resoluciones en dichos asuntos.

Si bien, la dualidad en el Procedimiento Especial Sancionador, ha funcionado a nivel federal, las condiciones son diametralmente opuestas a las que se establecen desde lo local, al menos en Quintana Roo, no existe un área específica o unidad de quejas y denuncias como en el INE, lo cual se depositó originalmente en la Dirección Jurídica del IEQROO, quien, además de atender sus atribuciones de Ley, debe investigar y sustanciar los PES, lo que ha generado una carga desproporcionada de funciones, en algunas veces imposible de solventar en menor tiempo.

De igual forma, en el Tribunal Local, no existe un área especializada para la recepción, análisis y proyección de las quejas del PES, como lo tiene la Sala Regional Especializada, lo cual lleva a que las ponencias del TEQROO, entren a estudios de asuntos nuevos, de diversa naturaleza a las que constituyen los medios de impugnación en materia electoral.

Lo anterior, aunado a los efectos que dejó la pandemia de COVID 19, que redujo en los últimos dos procesos electorales al personal activo, en ambas instancias, la falta de operación del sistema electrónico SIPES, que no se ha ratificado entre ambos órganos electorales, las condiciones de coordinación del

PES local, empeoró la situación que se venía dando, entre la tramitación y resolución del PES en el Estado.

A consideración de los que desarrollamos este tema, este sistema dual exige aún más coordinación entre ambos órganos electorales, y destinar áreas específicas para atender las quejas de manera pronta, oportuna y eficientemente, sin dejar en estado de indefensión a los gobernados que presentan sus quejas o a las partes que se involucran en él.

Ya que el retraso en la atención y resolución del PES, sólo llevan a generar malestar por la irreparabilidad de las conductas en los procesos electorales, y la falta oportuna de la protección del bien jurídico tutelado, como lo son la equidad en la contienda y de la legalidad en los procesos electorales.

Con el actual sistema dual, no se cumple con uno de los principales motivos que dieron vida al PES, que dichos procedimientos sean sumarios y efectivos, inclusive tal razón fue la que llevó al legislador, a tomar dicho modelo para establecer el Procedimiento Especial Sancionador en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

Otra de las debilidades del sistema dual en el PES local, es la pérdida de la instancia revisora de las determinaciones que se dan, las cuales, de estar en un sistema que investigue, sustancie y resuelva el órgano administrativo electoral, daría posibilidad de una revisión local por parte del TEQROO, ya que las resoluciones que se emiten en las quejas de este sistema sólo pueden ser controvertidas ante los tribunales federales en materia electoral.

Si bien apenas cuatro entidades federativas mantienen aun el sistema anterior de PES, donde la sustanciadora y resolutora es el propio OPLE, tampoco se tiene constancia de su eficacia, pero al menos con las condiciones actuales, en lo que se refiere al sistema híbrido o dual en la entidad, se tiene la certeza que ha presentado diversas debilidades, que hacen ver la necesidad de su fortalecimiento o el cambio a un esquema de mejor operación.

CONCLUSIONES.

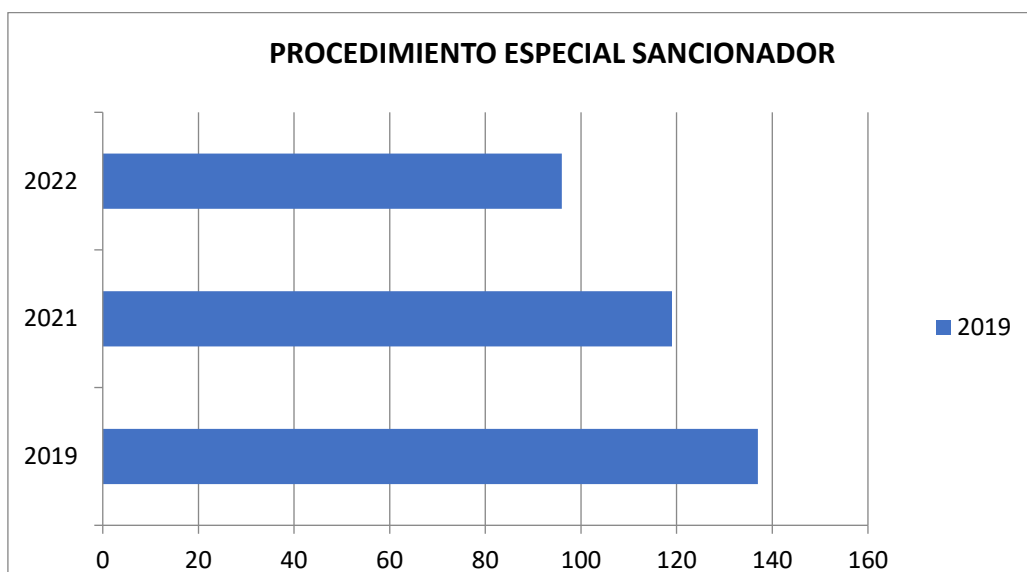
Una vez realizado el estudio del presente proyecto, se logró plantear el objetivo, el cual versa en función de la eficacia del Procedimiento Especial Sancionador en cuanto al trámite de la autoridad administrativa y jurisdiccional, para que éste, sea realmente sumario; es por ello que, se cuenta con la información necesaria y suficiente que permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. Atendiendo los principios procesales, se entiende que el procedimiento debe conocerlo el mismo órgano ya sea el jurisdiccional o el administrativo, en un número limitado de etapas y actuaciones procedimentales, es decir, lo más sumario posible, lo que conlleva a que la comunicación con el justiciable sea directa sin que se genere confusión, beneficiando así el derecho al debido proceso, dándole celeridad y eficacia a las determinaciones.

Por lo que el hecho de que se afecte la inmediatez y celeridad, teniendo la dualidad entre la autoridad administrativa y jurisdiccional, no lo hace sumario y retrasa el proceso, así como, la economía procesal.

Se ha buscado adaptar al procedimiento especial sancionador, precisamente para sancionar un posible ilícito, sin embargo, no todos los procedimientos instaurados son punibles, es decir, que la autoridad sustanciadora de tener la facultad de determinar la medida correctiva y aplicarla y dejar las sanciones a la autoridad jurisdiccional, supondría un beneficio de economía procesal, ya que se estaría atajando un proceso que sea innecesaria su llegada a la autoridad jurisdiccional, y darle prioridad a otros procedimientos de urgente resolución.

2. Aunque los procedimientos especiales sancionadores en años anteriores se incrementaron año con año, ese incremento es el reflejo de la eficacia y la confianza que tienen los justiciables, en las sanciones que se aplican, en relación con los asuntos de violencia política en razón de género, se han incrementado dichos procedimientos lo que habla de la confianza de quienes denuncian, y de la efectividad de las sanciones aplicadas en cada caso dando como resultado la disminución de procedimientos.



3. En lo que va del año 2022 se han reenviado 16 procedimientos al IEQROO para su debida sustanciación, lo que supone un atraso en la resolución de estos asuntos.

4. La dualidad del procedimiento especial sancionador, afecta al principio de celeridad y, por ende, a la eficacia del mismo, muchos de los procedimientos ya no tienen razón de ser ya que han quedado sin materia, aún existe mucha desconfianza de la autoridad administrativa para determinar la frivolidad de las quejas y en su caso para prevenirlas.

5. En los últimos tres procesos electorales se tramitaron doscientos dieciocho procedimientos especiales sancionadores, de los cuales se aplicaron noventa y ocho sanciones y doscientas cuarenta y una sentencias en las cuales se determinó la inexistencia de las conductas.

6. Las Salas Federales han revocado 4 asuntos en lo que va del presente año, en el año dos mil veintiuno, fueron revocadas 6 resoluciones y en el año dos mil diecinueve, 3 resoluciones revocadas.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN.

- Córdova Lorenzo, “Los Procedimientos Administrativos Sancionadores”, consultable en el siguiente link: <http://www.revistafolios.mx/www.revistafolios.mx/naturaleza-y-prospectiva-del-procedimiento-especial-sancionador>.
- David Aljovín, *Procedimiento especial sancionador*, manuscrito inédito, México, 2011.
- Gómez, C. (2012). *Teoría general del proceso* (10ª ed.). México: Oxford.
- https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/01_ProcesoEspecialSancionador.pdf
- <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-017-2006->