DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL.

En cumplimiento al punto 6 de la Base Tercera de la Convocatoria de fecha 8 de febrero, derivado del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República.

Por: Mtro. José Alfonso Galindo Santos.

Para que sea desarrollado un debido sistema electoral en nuestro país, es necesario el establecimiento de reglas claras para que quienes intervienen en él, de forma directa o indirectamente, que además tengan plena certeza de las reglas del juego, y de los mecanismos de solución de controversias mediante órganos imparciales, tales como en el Instituto Nacional Electoral (INE), los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs), dentro de la organización de las elecciones federales y locales respectivamente, como de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y de los Tribunales Locales Electorales, en el ámbito de vigilancia y aplicación de justicia electoral.

De ésto último, la función del TEPJF es velar por los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, así como el de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos fundamentales de carácter político-electoral. Esta atribución se ejerce mediante la resolución de controversias en materia electoral, con base en un sistema de medios de impugnación.

Hay que destacar que, dentro de la estructura del TEPJF, la Sala Regional Especializada (creada por la reforma electoral de 2014) tiene competencias mucho más acotadas que las otras Salas Regionales del TEPJF, ya que únicamente es responsable de la resolución de los procedimientos especiales sancionadores, tema principal de este ensayo, que son un mecanismo para conocer conductas que, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, base III, apartado D, así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 470, que:

- Violen las disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos.
- Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.
- Constituyen actos anticipados de precampaña o campaña.

En recurso de segunda instancia, existe el Recurso de Revisión en el Procedimiento Especial Sancionador (REP), que procede en contra de las sentencias de la Sala Regional Especializada, así como de las medidas cautelares y del acuerdo de desechamiento de una denuncia por parte del INE; mismo que la autoridad competente de resolución de este recurso es en única instancia, la Sala Superior del TEPJF.

En este contexto, el procedimiento especial sancionador se creó como una vía o ruta para prevenir, corregir y depurar irregularidades del proceso electoral de forma oportuna y eficaz.

Luego de que el Procedimiento Especial Sancionador (PES), fuera creado y desarrollado en materia jurisdiccional, el legislador retomó y recogió esta figura jurídica, formalizando su concepto y alcances en la legislación; esto, dentro del marco de una reforma constitucional y legal que incorporó un nuevo modelo de comunicación política trascendental, y en el que dicho procedimiento juega un rol fundamental en torno a este nuevo esquema de distribución y administración de tiempos en radio y televisión, y respecto al catálogo de personas y sujetos sancionables.

La última reforma constitucional y legal en materia político electoral conservó el PES y reafirmó su naturaleza sumaria y preventiva, pero introdujo un nuevo esquema de distribución de competencias. Y que, a diferencia del modelo anterior, en el que el anterior Instituto Federal Electoral, hoy INE, se encargaba tanto de la instrumentación como de la resolución de este tipo de procedimientos, el nuevo esquema vigente prevé que su resolución se efectúe en sede jurisdiccional, por medio de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, como ya fue expuesto con anterioridad.

Entonces, podemos afirmar, que el modelo actual del PES es híbrido, porque en él participan dos autoridades diferentes (INE y TEPJF). Esta situación es una propuesta innovadora para el orden jurídico mexicano que plantea diversos dilemas y aspectos debatibles que merecen una reflexión profunda, con independencia de que también sean susceptibles de análisis y corrección aspectos intrínsecos o propios del procedimiento especial sancionador, que ya se contemplaban desde antes, así como ciertas cuestiones surgidas de la experiencia y la práctica diaria.

En este tenor, se reafirma la necesidad de que este procedimiento, como toda figura jurídica, se revise y, en su caso, se redefina o corrija para que cumpla de mejor manera con la finalidad para la que fue creado.

El modelo actual ha funcionado adecuadamente, a partir de un trabajo serio, coordinado y consistente de los dos órganos del Estado mexicano que intervienen en el procedimiento especial sancionador (INE y TEPJF), y a partir del aprovechamiento de los sistemas informáticos de ambas instituciones que están interconectados. Muestra de ello es la gran cantidad de asuntos tramitados y resueltos oportunamente en el proceso electoral de 2015, 2018 y 2021.

Sin embargo, no pueden pasarse por alto las opiniones que van, por un lado, en el sentido de que todo el proceso debe pasar al órgano jurisdiccional y, por el otro, que todas las fases deben quedarse, como antes, en el órgano administrativo.

Las posiciones que han surgido respecto a este tema merecen una reflexión y un debate profundo, en los que se ponderen las ventajas y desventajas de ambas posturas, y, de ser el caso, se lleve a la ley la regla que mejor cumpla la finalidad del procedimiento especial sancionador.

Como se ha demostrado, la Sala Superior ha establecido una regla general en el sentido de que cualquier hecho o conducta que se denuncie e incida en el proceso electoral debe conocerse por medio del PES, pese a tratarse de aspectos o cuestiones que encuadren en los supuestos de procedencia del procedimiento ordinario sancionador.

Cabe señalar que, en principio, es acertada la posición de la Sala Superior respecto a la naturaleza y finalidad de dicho procedimiento; sin embargo, estos temas deben ser analizados con detenimiento y, en su caso, recogidos por el legislador con el objetivo de brindar mayor certeza a autoridades, precandidatos, candidatos, partidos políticos, coaliciones y ciudadanía en general.

El modelo actual prevé que las determinaciones respecto a medidas cautelares emitidas por el INE sean revisadas por la Sala Superior. Al respecto, se considera que dicho modelo es inadecuado, porque la Sala Regional debería conocer y resolver dichas impugnaciones; de esta forma, podrían evitarse resoluciones encontradas de dos Salas del mismo Tribunal y se abonaría al principio rector procesal de certeza jurídica, a partir de la concentración de actuaciones, reduciendo tiempos de resolución.

Sin soslayar la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador y la obligación de las autoridades de actuar con la mayor diligencia y celeridad posible para cumplir ese propósito, es difícil cerrar los ojos ante la realidad: la experiencia muestra que, en gran cantidad de ocasiones, es materialmente imposible cumplir los plazos previstos por la norma, en particular durante la fase de instrucción e investigación del PES, a cargo de la autoridad administrativa electoral. Son muchos y muy diferentes los factores y las circunstancias (jurídicas y fácticas) que surgen y se mezclan entre sí, dificultando o impidiendo el cumplimiento puntual en las horas que se establecen en la ley para cada fase.

En efecto, como se ha expuesto en este documento, la investigación y debida integración del expediente del procedimiento especial sancionador, pasan en la realidad por circunstancias y momentos complejos que alargan los tiempos legales.

Por ejemplo:

- La dificultad para identificar a las partes y su domicilio;
- El surgimiento de nuevas personas relacionadas con los hechos a quienes hay que identificar y notificar;
- La identificación, constatación o comprobación de la existencia o difusión de los hechos o propaganda denunciada;
- Los problemas para realizar diligencias de notificación a lo largo y ancho del país (cuando no se encuentra a la persona, no se localiza el domicilio, o bien este es de difícil acceso);
- La reposición de actuaciones en caso de errores, y la aplicación de la regla acerca de días y horas hábiles, sobre todo cuando se trata de particulares.

Se debe considerar esta serie de factores y dificultades con que se enfrenta la autoridad al integrar el expediente, con el fin de que se establezcan, de manera clara y precisa, situaciones de excepción en la ley.

Respecto a la carga probatoria y facultades de investigación, cabe destacar la tensión que, en la práctica, surge entre el principio dispositivo que obliga a las partes a ofrecer y aportar las pruebas que estimen convenientes, y la facultad de investigación de la autoridad administrativa electoral. El tema debe ser revisado detenidamente con el objetivo de trazar criterios que sirvan para disminuir, en lo posible, campos de subjetividad respecto a la suficiencia y el alcance de la facultad de investigación y de los extremos que deben exigirse a los quejosos al ofrecer y aportar sus medios de convicción.

Es necesario también, legislar el tiempo máximo en el que debe presentarse una queja, considerando la finalidad central de dicho procedimiento: remediar las faltas que incidan en el proceso electoral.

En otras palabras, actualmente la normativa permite la presentación de quejas sin importar la fecha en que tuvieron lugar los actos denunciados o el momento en que se conocieron, lo que se estima incorrecto.

El procedimiento especial sancionador debe incluir en su elenco de regulación y control las cuestiones que se registran en el internet y, especialmente, en las redes sociales, con el fin de no obstaculizar el libre flujo e intercambio de ideas y, a la vez, para servir como freno a violaciones graves que afecten o menoscaben los principios democráticos. (Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador, Ferrer Silva Carlos Alberto).

En síntesis, en el orden jurídico el procedimiento especial sancionador juega un rol fundamental en tanto medio de prevención o freno a violaciones en materia electoral, con la finalidad principal de que no se afecte o contamine el resultado del proceso electoral y la legitimidad de sus participantes. Su aplicación práctica y sus contornos deben estar permanentemente abiertos a la crítica y redefinición para cumplir de mejor manera esa finalidad.