Ensayo que presenta Alejandro Santos Contreras
Aspirante a Magistrado del Tribunal Electoral
del Estado de Coahuila de Zaragoza

Tema: DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL.

El Procedimiento Especial Sancionador (PES) se incorporó a la legislación electoral ante la necesidad de contar con un medio procesal sumario, idóneo y eficaz, para investigar y resolver las denuncias de conductas ilícitas que impactan en la equidad en la contienda, a fin de salvaguardar, en todo momento, los principios constitucionales que conforman la materia.

A partir de esta concepción, el PES se desarrolló a partir del derecho administrativo sancionador, y el derecho penal, pues *por un lado*, se buscó **tutelar aquellos bienes jurídicos** que el legislador ha considerado de mayor trascendencia para evitar una agresión directa contra los valores y derechos de los individuos; *por otro lado*, con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se pretendió **proteger los intereses generados en el ámbito público y social** para alcanzar y preservar el bien común, así como prevenir, corregir y sancionar conductas infractoras.

Ahora bien, el PES en materia electoral se diseñó bajo un esquema legal mixto, en el que a la autoridad electoral administrativa le corresponde la labor de investigación y sustanciación de los hechos denunciados, y al órgano jurisdiccional le compete emitir una determinación definitiva y, en su caso, decretar la sanción a los responsables de las conductas infractoras.

La dualidad de competencias que inciden en los ámbitos administrativo electoral y jurisdiccional implica que durante la sustanciación y resolución de este procedimiento converjan las siguientes actuaciones:

- El conocimiento de las denuncias se debe llevar de manera permanente, a fin de garantizar su atención oportuna y expedita y, de así considerarlo, dictar las medidas cautelares pertinentes.

- A partir de lo anterior, la autoridad administrativa tiene que realizar de manera exhaustiva las diligencias de investigación necesarias para conocer la verdad de los hechos denunciados; este aspecto, en su momento debe ser revisado con mucho cuidado por el órgano jurisdiccional para estar en posibilidades de emitir una sentencia completa que resuelva de manera integral la materia de denuncia.

• Una vez que el expediente está integrado, la autoridad administrativa debe emplazar a las partes (denunciante y denunciados), garantizando en todo momento su conocimiento fehaciente de la totalidad de las constancias del expediente administrativo; asimismo, se les debe dar a conocer los hechos que sustentan la queja, la infracción denunciada y la posible consecuencia que puede derivar, en caso de que ésta se acredite.

En el emplazamiento también se les debe otorgar un plazo razonable a las y los denunciados para ofrecer y desahogar las pruebas pertinentes para su defensa, las cuales, aunadas a los medios probatorios allegados por el quejoso, así como los que fueron recabados de oficio por la autoridad administrativa, de ser procedentes deben ser admitidas y desahogadas en la audiencia que corresponda.

Estos elementos también son revisados en su oportunidad por el órgano jurisdiccional, con el objeto de verificar que el emplazamiento cumplió con todas las formalidades de ley para que las partes tuvieran una posibilidad real de defenderse, conforme al principio del debido proceso.

• Finalizada la audiencia, el expediente se debe de remitir de manera inmediata al órgano jurisdiccional, en donde se revisa si el procedimiento se encuentra debidamente integrado, y a partir de ello, se puede emitir la resolución que corresponda, sin embargo, si no está debidamente integrado, éste tiene que devolverse a la instancia administrativa para practicarse las diligencias que se consideren necesarias.

Así, este procedimiento tiene **tres** características fundamentales: ***(i)*** la atención oportuna y expedita de probables violaciones a la normativa electoral que vulneren la equidad en la contienda a través de un procedimiento sumario, ***(ii)*** la práctica de diligencias de investigación a fin de allegarse de medios probatorios adecuados, idóneos y ciertos que permitan verificar la existencia de los hechos denunciados y, en su caso, la actualización de infracciones en la materia y ***(iii)*** la resolución de las cuestiones dirimidas a través de la imposición de sanciones, con apego al debido proceso que corrijan y prevengan conductas ilícitas que ponen en peligro los actos y etapas que conforman el proceso electoral.

Justamente, en estas tres características primordiales, a mi parecer, descansa una de las deficiencias y fortalezas más ilustrativas de los PES.

En efecto, el procedimiento especial sancionador es de carácter **sumario**, por ello, su *fortaleza* radica en que las irregularidades que ocurren durante el proceso electoral pueden verse corregidas en plazos breves para evitar una afectación a la equidad en la contienda.

Sin embargo, precisamente la *deficiencia* del procedimiento nace a partir de lo sumario del procedimiento, pues impone una serie de obligaciones tanto a la ciudadanía como a las autoridades, a efecto de hacer materialmente posible la sustanciación y resolución de este tipo de asuntos en plazos contemplados por la ley.

Es decir, la legislación en Coahuila establece que la autoridad administrativa deber admitir o desechar las denuncias en un plazo no mayor a **24 horas** posteriores a su recepción. En caso de que se acuerde su admisión, se emplazará a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos que se celebrará dentro de las **48 horas** siguientes y, a su conclusión, se remitirá inmediatamente el expediente al Tribunal Electoral para su resolución. Recibidas las constancias en sede jurisdiccional, se verificará si el expediente se encuentra debidamente integrado, en caso de que sí lo este, dentro de las **48 horas** siguientes a partir del turno, se pondrá a consideración el proyecto de sentencia que resuelva la controversia planteada.

El plazo para la admisión, por un lado, supone que la parte quejosa, *-que en muchos casos se trata de la propia **ciudadanía**-*, deba precisar con exactitud y técnica jurídica los hechos denunciados, debiendo ofrecer pruebas idóneas para sustentar su dicho, sin que la ley contemple la posibilidad de suplir la deficiencia de la queja, por ello, en la práctica, en muchas ocasiones nos encontramos ante denuncias que están redactadas de manera ambigua, o bien, en las que no se denuncia con exactitud los hechos que pueden actualizar el tipo administrativo que se presenta, y todo ello implica un retraso en los tiempos.

Por otro lado, la rapidez de este procedimiento incide en la calidad de las diligencias de investigación que recaba la ***autoridad administrativa local***, lo anterior bajo la lógica de que, en el caso del OPLE de Coahuila, la Dirección de Asuntos Jurídicos es la autoridad instructora de estos procedimientos, y a la par se encarga de la recepción y trámite de los diversos medios de impugnación; así como de la elaboración de los proyectos de acuerdos y convenios en el desarrollo de las elecciones. Todas estas funciones pueden representar una limitante material para llevar a cabo los medios de prueba idóneos para conocer la verdad de los hechos.

En este contexto, la debida integración del expediente se ve comprometida lo que ocasiona que, en ***sede jurisdiccional***, éste sea devuelto a la instancia administrativa para recabar las pruebas que se estimen suficientes a fin de garantizar una resolución exhaustiva y que dirima realmente la controversia.

Bajo estas condiciones, si una de las característica que más distingue al PES de otros procedimientos sancionadores es la **rapidez** con la que se reestablece el orden constitucional y legal en los procesos electorales cuando se presentan violaciones a los principios rectores en la materia, en muchas ocasiones, se ve mermado en razón de las devoluciones de los expediente para la práctica de nuevas diligencias de investigación que permitan al Tribunal Electoral contar con todos los elementos objetivos para emitir una sentencia conforme a derecho, lo que además, puede poner en riesgo la existencia misma de la materia de los hechos denunciados.

Por ello, en mi opinión, los aspectos antes mencionados pueden fortalecerse considerablemente con 3 ejes de acción.

1. La **creación de una defensoría electoral dentro del propio Instituto Electoral del Estado enfocada en procedimientos especiales sancionadores**, con la finalidad de dotar a la ciudadanía de especialistas en la materia que les brinden un acompañamiento desde la elaboración de las denuncias, hasta la comparecencia a la audiencia que corresponda. Considero que incentivar el activismo por parte de la ciudadanía para hacer del conocimiento a la autoridad de manera eficaz los hechos que pueden vulnerar el orden jurídico, contribuiría a mejorar las condiciones de la contienda y consolidar un escaño más del estado democrático en el que vivimos.

2. La incorporación dentro de la estructura de la autoridad electoral administrativa **local** de un **área jurídica especializada encargada únicamente de la tramitación y sustanciación de los PES**, para garantizar la correcta integración del expediente administrativo, porque un área encargada exclusivamente de estos procedimientos podría permitir que las actividades de la autoridad se realicen con mayor rapidez y exhaustividad, lo cual, directamente impactaría en las funciones que le corresponden en este tema al órgano jurisdiccional, pues con un expediente debidamente integrado, es posible emitir una sentencia dentro del plazo de 48 horas previsto en el Código Electoral Local.

3. Por último, sería de gran utilidad **implementar un sistema digital** que permita entablar un **canal de comunicación efectivo entre ambas instituciones**, en el que desde el momento en que la autoridad administrativa recibe una denuncia, haga del conocimiento del órgano jurisdiccional el contenido del escrito; y posteriormente comparta, en **tiempo real**, todas y cada una de las diligencias que se van integrando al expediente administrativo sancionador.

En conclusión, si bien el procedimiento sancionador tiene como propósito *racionalizar el ius puniendi,* esto es, activar la intervención del estado ante la posibilidad de que se haya verificado una conducta ilícita prevista en la ley, también es cierto que esta tarea, en la práctica, se complica por la divergencia de las facultades de las autoridades que intervienen en la sustanciación y resolución de este.

Así, tratándose del procedimiento especial sancionador, el reto de las autoridades locales en materia electoral de cara al actual proceso comicial, consiste en garantizar la tutela del ordenamiento a través de acciones eficaces y rápidas, preconstituidas a partir de una coordinación constante del OPLE y del Tribunal Electoral, en donde el eje de su actuación sea evitar desde el ámbito de sus facultades, una vulneración a los principios rectores de la contienda propia de un estado democrático.

Febrero de 2023.