ENSAYO

"DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR"

A lo largo de los años el procedimiento especial sancionador ha sufrido una serie de cambios desde su aparición con la reforma constitucional del año 2007 y posteriormente modificado por la del 2014, cuyo objetivo principal ha sido prevenir y sancionar las conductas violatorias establecidas en la Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entre otras cuestiones, regula el derecho y las limitaciones que tienen los partidos políticos respecto al uso permanente de los medios de comunicación social en radio y televisión, o lo establecido en párrafo octavo del artículo 134, con la finalidad de garantizar que la propaganda que difundan las autoridades deba mantener un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; las que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, así como de aquellas consistentes en actos anticipados de precampaña o campaña.

Sin embargo, habría que cuestionarnos si estas múltiples reformas verdaderamente han cumplido con el carácter inhibidor y sancionador de conductas que infrinjan la normativa electoral tendentes a mantener una equidad en una contienda electoral.

Desde sus inicios, el procedimiento especial sancionador representó una amenaza para las autoridades electorales debido a su carácter expedito con el cual las resoluciones debían de dictarse (que hasta hoy en día prevalece), y por otro lado; la violación a la garantía de audiencia, ya que en muchos de los casos no se garantizaba a los denunciados la oportunidad de ofrecer pruebas vulnerando así, una defensa adecuada.

Hasta antes de la reforma del 2014, al entonces al Instituto Federal Electoral (IFE) le correspondía conocer, resolver y sancionar las infracciones de la Base III del artículo 41 constitucional, a través de procedimientos especiales en los términos de ley, no obstante; con la iniciativa de reforma de ese año, se propuso que debía otorgarse al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia en esa materia, dejando de esta forma a la autoridad electoral administrativa la facultad de poder investigar dichas infracciones y a la autoridad jurisdiccional la facultad de conocer y resolver dichos procedimientos, constituyendo un procedimiento bi-instancial conservado hasta nuestros días.

Lo que precisamente persigue este tipo de procedimiento es que se evite que dichas conductas produzcan un daño irreparable en el proceso electoral, así como la vulneración de los principios rectores de la materia electoral o la afectación de los bienes jurídicos protegidos por las normas[1]; no obstante, la autorización de ciertas medidas cautelares como tutela preventiva, violenta la presunción de inocencia, en contradicción de algunas Tesis que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aún mantiene vigentes.

---

[1] Alanis Figueroa 2015, 3233 y 4453

El Procedimiento Especial Sancionador fue creado como una vía jurisdiccional para prevenir y corregir posibles infracciones del proceso electoral de forma oportuna; sin embargo, para lograr dicho cometido se requieren reglas claras y precisas con el fin de generar certeza jurídica a los participantes en una contienda electoral.

De esta manera, la experiencia ha arrojado múltiples problemáticas a las que los operadores jurídicos, actores políticos y ciudadanía en general se ha tenido que enfrentar en la resolución de este tipo de procedimientos.

Para ello resulta necesario exponer ciertas fortalezas y deficiencias que se han logrado identificar en su operación; como a continuación se expone:

Fortalezas

El Procedimiento Especial Sancionador posee un carácter sumario tendente a garantizar los principios de inmediatez, celeridad y exhaustividad al momento de dictar las resoluciones.

Garantiza al denunciado una defensa efectiva al tener conocimiento oportuno del inicio del procedimiento, las razones en que se basa, de tal manera que pueda construir los argumentos para su defensa y obtener las pruebas pertinentes, garantizando así la protección de sus derechos fundamentales como la garantía del debido proceso y la presunción de inocencia.

Por su parte, la aplicación de medidas cautelares cumple con la finalidad de inhibir conductas infractoras con el propósito de conservar la legalidad y la equidad en los comicios.

La suspensión de los derechos político-electorales solo procede hasta el momento en que existe una resolución firme, entre otros beneficios.

No obstante, han surgido **deficiencias** en su operación derivadas de su misma naturaleza, permitiendo identificar posibles áreas de oportunidad, que considero importante mencionar:

Desde mi experiencia en la materia, en algunos casos no se cumple con la celeridad en que se deben de dictar las resoluciones, ya que existen dilaciones en más de un año para el dictado de las sentencias, lo que va en detrimento del objetivo que persigue que es inhibir las conductas violatorias a efecto de garantizar la equidad de la contienda en un proceso electoral.

Lo anterior, muchas veces derivado de las diligencias de investigación, las complicaciones procedimentales generadas por la alta demanda de procedimientos, etc; sin embargo, cabe hacer mención que frente a estas dilaciones operativas, el tiempo y los medios de que dispone el denunciado son muy cortos, además que su derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado no se encuentra regulado, entre otras irregularidades procedimentales.

Por otro lado, a nivel local no se ha logrado una coordinación eficaz entre la autoridad electoral administrativa y la jurisdiccional para para sistematizar la integración y sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador que permita cumplir con su carácter expedito, ya que durante la investigación para el conocimiento de los hechos denunciados, no siempre se cumple con la salvaguarda de los principios de congruencia, idoneidad, eficacia, expeditez y exhaustividad, lo que produce la devolución del expediente al órgano jurisdiccional para su debida integración provocando una dilación en el proceso.

Gozaíni[2] refiere que las medidas cautelares se crearon como *"...una herramienta para disminuir la presión de los jueces al emitir un dictamen y evitar que su posible demora afectara directamente el ejercicio o la protección de los derechos del demandante."*

Por consiguiente, estas medidas se utilizan para evitar la producción de los efectos de una conducta que se considera como probablemente ilícita o para suspender dichos efectos si ya se han generado, por lo que no obstante su finalidad, en ciertos casos tienden a prejuzgar el fondo del asunto, siendo que esta tarea es propia de la autoridad jurisdiccional al momento de dictar la sentencia, generando posicionamientos que necesariamente impactarán en la contienda electoral.

Asimismo, la elaboración del acuerdo por el que se aprueban, lo lleva a cabo una autoridad electoral administrativa y no una jurisdiccional, que en esencia es a quien le corresponderá fijar en definitiva los criterios que han de observarse de manera vinculante, sin soslayar que a la primera de las mencionadas le corresponda instruir y en otros casos ejecutar las medidas tendentes a su cumplimiento.

Además, es recomendable que quien deba conocer y resolver sobre el dictado de las medidas cautelares sea la Sala Regional Especializada y no la Sala Superior, esto con el fin de evitar sentencias contradictorias, además de que es la Sala Regional Especializada la que actualmente resuelve el fondo del asunto y tiene conocimiento íntegro del expediente abonando a la brindar mayor certeza jurídica, ya que la resolución que en su caso dicta la Sala Superior es incidental.

Existen algunos juristas que proponen modificar la ley a efecto de que sea la autoridad jurisdiccional electoral quien sea la única encargada tanto de la sustanciación como de la resolución del Procedimiento Especial Sancionador; sin embargo no hay que perder de vista que la fase investigadora se lleva a cabo a través de los órganos desconcentrados de la autoridad administrativa electoral agilizando las diligencias de investigación de las conductas o hechos ilícitos denunciados, ya que posee un previo conocimiento del entorno que envuelve la irregularidad, permitiendo, además el aseguramiento y verificación de los hechos y pruebas de forma mas eficiente; mientras que los órganos jurisdiccionales no cuentan con suficiencia presupuestal ni estructural que permita allegarse de elementos de prueba para su debida integración, lo que entorpecería aún más el carácter expedito del Procedimiento.

---

[2] Gozaíni (2014-9)

Respecto a las conductas ilícitas que no se encuentran previstas en los supuestos del Procedimiento Especial Sancionador, es recomendable ampliar el catálogo, como la violación al principio de neutralidad e imparcialidad por parte de los servidores públicos, denuncia que ha sido recurrente en estos últimos años, o aquéllas conductas infractoras cuando el precandidato o candidato, previo a su postulación, mantiene un cargo partidista y se aprovecha de sus facultades para lograr atraer el voto de sus simpatizantes, generando actos anticipados de precampaña o campaña, por lo que es importante revisar mas a fondo estos supuestos para lograr incorporarlos al catálogo de conductas sancionables por vía del Procedimiento Especial Sancionador en términos claros y precisos a efecto de que se establezcan en la legislación para generar certeza jurídica a los actores que participan en los procesos electorales.

En las deficiencias de carácter procedimental, en la ley no se encuentra regulado la figura de la caducidad, ya que solo a través de criterios jurisprudenciales se logrado fijar el plazo de un año para que se configure, contado a partir de la presentación de la denuncia o del inicio oficioso del procedimiento.

Asimismo, no se establece un plazo para la interposición de una queja que debe sustanciarse a través de un Procedimiento Especial Sancionador, ya que, si su finalidad es prevenir y corregir infracciones que afecten al proceso electoral, luego entonces debería de fijarse un plazo razonable para su interposición a efecto de asegurar que las denuncias que se interpongan tengan incidencia en el proceso electoral.

En relación a la potestad investigadora de la autoridad administrativa electoral, esta no se encuentra bien delimitada, ya que si bien la carga de la prueba corresponde a la parte denunciante, por otro lado; en la legislación no se encuentran fijados los límites, ya que cuando en un caso se deben efectuar mayores diligencias a consideración de esta autoridad, éstas no se despliegan o, en otras ocasiones le revierte la carga de la prueba al quejoso, siendo subjetiva dicha potestad.

No menos importante es la necesidad de limitar la libertad de expresión en redes sociales con la finalidad de evitar la vulneración de los derechos político-electorales, ya que en muchos de los casos existen infracciones que son cometidas a través de estos medios y que quedan impunes, bajo el cobijo de la protección de que gozan las personas en el ejercicio de su libertad de expresión y de "libre debate político" cuando en realidad se valen de estas estrategias para lograr impactar de manera negativa en la contienda electoral.

De esta forma, es imprescindible reformar la ley para fijar esos límites, ya que precisamente una de las finalidades del Procedimiento Especial Sancionador es restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones a las que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político, precandidato, candidato, etc, en un momento posterior.

De lo contrario, si las conductas infractoras no son resueltas mediante un procedimiento expedito pueden ocasionar un daño irreparable en el proceso

electoral, lo que estaría vulnerando los principios de equidad e igualdad, el del voto libre y de las condiciones generales de la elección.

Así, la función de las autoridades electorales recae en la responsabilidad de garantizar que las elecciones sean auténticas, libres y periódicas, conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, independencia y máxima publicidad.

En consecuencia, el Procedimiento Especial Sancionador es perfectible, por lo que sus reglas deben estar permanentemente abiertas a la opinión, la crítica y la redefinición institucional y procedimental para que cumpla de la mejor manera con la finalidad de ser un medio de control y sanción oportuno de actos y omisiones en la materia electoral y de esta manera mejorar las condiciones de equidad en la contienda y la necesidad de construir un sistema democrático y transparente. Es cuanto.

Gracias.

Diana Jeanethe Rodríguez López.