DEFICIENCIAS Y FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL.

Wilfrido Lulio Almaraz Santibáñez.

Desde su nacimiento por vía jurisdiccional en 2006, pasando por su regulación en la legislación ordinaria y constitucional, el procedimiento especial sancionador ha adquirido hoy día un espacio privilegiado en el sistema electoral mexicano. Actualmente no puede concebirse una contienda electoral que no cuente con un mecanismo para frenar y sancionar las conductas contrarias a la legalidad que puedan afectar la equidad y los principios del proceso. De allí su necesidad e importancia, puesto que de no existir el procedimiento especial sancionador poco podría hacerse para garantizar la cesación de tales irregularidades.

El procedimiento especial se ha constituido en una herramienta imprescindible para los actores políticos y la ciudadanía. Su evolución a lo largo de diecisiete años nos ha demostrado que se trata de un mecanismo dinámico que se ha adaptado de manera oportuna a los cambios que se han presentado, brindando respuestas idóneas a las infracciones que suelen presentarse en cada proceso electoral, lo que sin duda alguna constituye su mayor fortaleza; sin embargo, como toda institución jurídica, el procedimiento especial no está exento de algunas deficiencias que afectan su desarrollo pleno. En este ensayo haré un rápido recuento de las circunstancias en que surgió el procedimiento especial sancionador y su evolución a lo largo de estos años, así como de las dificultades que enfrenta actualmente. Así tendremos un panorama de sus fortalezas y deficiencias.

En el marco de la contienda electoral del año 2006 la coalición "Por el bien de todos" se quejó ante el Instituto Federal Electoral por la emisión de propaganda electoral que afectaba a su candidato presidencial y solicitó el retiro de varios promocionales de radio y televisión; sin embargo, el procedimiento ordinario establecido en el artículo 270 del COFIPE no contenía un procedimiento para hacer cesar las conductas denunciadas y retirar del aire los promocionales señalados, y por esa razón el Instituto Federal Electoral rechazó la petición. La Coalición acudió en recurso de apelación ante el Tribunal Federal Electoral solicitando una vía pronta para dar solución a su problemática. Fue así que en el expediente SUP-RAP-17/2006 se determinó por la autoridad jurisdiccional electoral que el Instituto Federal Electoral debía abrir un procedimiento sumario preventivo para examinar las conductas denunciadas y ordenar su cesación en caso necesario. En la parte considerativa de la resolución se señaló que era un sinsentido que un partido político mediante propaganda pudiera vulnerar las normas o principios rectores de los comicios y que la autoridad sólo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilegal, pues el beneficio que, eventualmente, pudiera obtener dicho partido

con una conducta como la descrita, en relación con la sanción que se le pudiera imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que prefiriera cometer la infracción, ya que el beneficio sería mayor que la eventual sanción.

La resolución del Tribunal Electoral dio origen a la Jurisprudencia 12/2007 cuyo texto es el siguiente:

> **PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO**. El principio rector, contenido en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite establecer que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley. El ejercicio de dichas atribuciones debe satisfacer el principio depurador del proceso electoral respectivo, a fin de asegurar su apego a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionadoras o anulatorias. De ahí que, la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional.

La determinación del Tribunal, además de brindar solución a una problemática surgida en el proceso electoral federal, también abrió nuevos cauces en la atención pronta de cuestiones contrarias a la normativa electoral. Un avance muy importante fue determinar que el procedimiento especial no solo tiene la finalidad de aplicar sanciones, sino que también tutela la legalidad y los principios rectores del proceso electoral y esto se consigue mediante las medidas cautelares. No solo tenemos desde entonces una vía sancionadora, tenemos además un medio para proteger derechos fundamentales y salvaguardar los principios electorales.

Las medidas cautelares se constituyen por lo tanto en un mecanismo de tutela preventiva, con un fin correctivo para garantizar la equidad en la contienda. Se busca así evitar daños irreparables ofreciendo una respuesta rápida a las denuncias presentadas por conductas irregulares.

Este mecanismo de tutela preventiva es otra de las fortalezas más encomiables del procedimiento especial sancionador. No solo se abandona el principio de que en materia electoral la presentación de una queja o un medio de impugnación no puede

generar efectos suspensivos sobre los hechos reclamados sino que por la misma naturaleza y orígenes del procedimiento especial esa tutela preventiva debe decretarse a la mayor brevedad posible.

Posterior a la resolución del expediente SUP-RAP-17/2006, en el año de 2007 se reguló al procedimiento especial sancionador dentro del Código Federal de instituciones y procedimientos electorales, específicamente en los artículos 367 a 371. Posteriormente, con la expedición de la Ley general de instituciones y procedimientos electorales en 2014 se diseñó el perfil actual del procedimiento especial sancionador.

La regulación normativa atribuye al Procedimiento especial sancionador la función de conocer de las conductas contrarias a la normatividad electoral y determinar de manera expedita la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos y sus candidatos ; de igual manera cuando se violen disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos; cuando existan actos anticipados de precampaña o campaña, y por irregularidades e incumplimientos sobre las prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión. Y en el año 2020 se sumó al procedimiento especial sancionador una nueva hipótesis: los casos de violencia política contra las mujeres por razón de género.

Como puede observarse, las primeras hipótesis suceden con mayor frecuencia en los procesos electorales, cuyas etapas son temporalmente limitadas y definitivas por lo que es necesario un actuar inmediato de la autoridad electoral; no obstante el desarrollo del Procedimiento especial sancionador nos demuestra que aun fuera del proceso electoral existe un número creciente de denuncias que se tramitan por esta vía especial.

El diseño del Procedimiento especial determina la brevedad de su tramitación ya que contiene tres fases expeditas, la admisión de la denuncia, la audiencia de pruebas y alegatos, y la resolución. En un principio todas las fases quedaban a cargo de la autoridad administrativa pero actualmente las dos primeras fases corren a cargo de la autoridad administrativa y la última a cargo de la Sala Regional especializada.

El diseño dual del procedimiento, establecido a partir de la reforma política-electoral de 2014, es también otra nota favorable ya que permite una distribución eficiente de funciones. Como sucede también en la materia penal, el juez que resuelve el fondo del asunto ejerce sus facultades de imparcialidad y objetividad de manera plena puesto que no ha tenido conocimiento anterior del asunto.

Sin embargo encontramos una deficiencia: este diseño federal no es uniforme en los Estados de la República, ya que merced a la libertad de configuración legislativa la mayoría de los Estados optaron por seguir el modelo dual , con excepción de cinco Estados que optaron por conceder a los OPLES la facultad de instruir y resolver el procedimiento especial sancionador, sin intervención de la autoridad jurisdiccional y que son: Chiapas, Querétaro, Sonora, Tabasco y Tamaulipas.

A nivel federal subsiste el debate acerca de si la distribución de funciones es positiva o si por el contrario deben depositarse todas las fases del procedimiento en la autoridad administrativa o bien en la autoridad jurisdiccional. Desde nuestra personal óptica consideramos que la distribución de funciones es un acierto pues permite al Instituto Nacional Electoral encargarse solo de la fase instructiva. Si el INE tuviera a cargo resolver los procedimientos incrementaría su sobrecarga de trabajo.

Pasaré ahora a enumerar otros aspectos que según mi punto de vista pueden considerarse como debilidades del procedimiento especial sancionador. En primer término ha quedado claro que actualmente la mayoría de los procedimientos sancionadores se tramitan en la vía especial en detrimento del procedimiento ordinario; lo anterior ha provocado una enorme carga de trabajo para la unidad técnica y de lo contencioso electoral ya que el procedimiento especial no solo es procedente en tiempos de proceso electoral sino que en cualquier momento puede presentarse una denuncia en la vía especial en los casos de violaciones a la normatividad de radio y televisión, comunicación gubernamental y los casos de violencia política por razón de género.

Tenemos así multitud de casos tramitados en vía especial , con actuaciones urgentes de la autoridad, lo que sin duda alguna provoca una saturación del sistema. Los procedimientos ordinarios, que se caracterizan por la amplitud de sus plazos y la exhaustividad de su procedimiento investigativo, han quedado relegados a un segundo plano. Muchos casos frívolos e improcedentes tramitados en vía especial desgastan los siempre escasos recursos de la autoridad administrativa, lo que es más evidente a nivel local. Si el procedimiento especial surgió para dar una respuesta rápida a una situación que demandaba medidas cautelares , ahora es momento de preguntarnos si vale la pena extender los plazos posteriores para garantizar un mayor derecho de defensa con una investigación exhaustiva.

En el caso del Estado de Oaxaca, en el proceso electoral 2021-2022, ante la carga de trabajo originada por multitud de procedimientos especiales hubo necesidad de contratar más personal (quince personas) para apoyar las labores de la Unidad técnica jurídica y de lo contencioso electoral, y así tramitar todos los procedimientos especiales. Un simple dato podrá brindarnos una idea de la primacía del procedimiento especial: En Oaxaca, durante el año 2022, se tramitaron en el

Instituto Estatal Electoral y de Participación ciudadana 330 procedimientos especiales sancionadores y solo 4 procedimientos ordinarios sancionadores.

Esta sobrecarga de trabajo no solo afecta a las autoridades administrativas sino que se extiende a las autoridades jurisdiccionales. A nivel federal no solo la Sala Regional Especializada conoce de los procedimientos especiales, también la Sala Superior revisa las resoluciones de dicha Sala y muchos otros medios de impugnación relacionados con las medidas cautelares, admisión o desechamiento de las denuncias entre otros. A nivel local tenemos el mismo panorama: Los Tribunales locales no solo resuelven el fondo del asunto sino también lo relacionado con las medidas cautelares y el trámite de las denuncias; posteriormente los afectados pueden acudir a la jurisdicción federal ante las Salas regionales y por último ante la Sala Superior mediante el recurso de Reconsideración. Otra cuestión que ocurre con mucha frecuencia es la devolución del expediente a la autoridad administrativa cuando el Tribunal considera que faltan diligencias por realizar. Estos casos también provocan sobrecargas de trabajo a la autoridad administrativa.

Otro aspecto que vale la pena estudiar se refiere a los procedimientos especiales por propaganda política difundida por redes sociales, especialmente en el periodo de veda electoral se ha vuelto común que se utilicen diversas plataformas como twitter y Facebook para expresar apoyo a determinada candidatura. Dado que se trata de medios no regulados, los alcances del procedimiento especial para estos casos se han ido configurando de manera paulatina y progresiva, por lo que podemos decir que es también un tema pendiente.

A pesar de todas las dificultades que entraña la implementación del procedimiento especial sancionador consideramos que la importancia que reviste en la actualidad lo hacen un medio imprescindible para corregir los vicios que puedan presentarse en los procesos electorales. No solo es una vía para sancionar conductas ilegales sino ante todo es un mecanismo para proteger la equidad en la contienda y tutelar los derechos de las partes que intervienen. No se advierte en el futuro inmediato la existencia de otra institución que pudiera reemplazar al procedimiento especial por lo que su perfeccionamiento y mejora es una tarea permanente.

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a 15 de Febrero de 2023.