“Deficiencias y fortalezas del procedimiento especial sancionador”

Sumario

1. Introducción. 2. Justificación del procedimiento especial sancionador. 3. Sus deficiencias y fortalezas. 4. Conclusiones. 5. Fuentes de consulta

Alicia Paulina Lara Argumedo

1. Introducción

El presente ensayo tiene como finalidad el cumplir con el requisito número 6 del punto TERCERO de la Convocatoria dirigida a las personas interesadas en cubrir las vacantes generadas y próximas a hacerlo en las Magistraturas de diversos órganos jurisdiccionales locales, entre ellos, el relativo al Estado de Veracruz; establecido en el ***ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE EMITE CONVOCATORIA PÚBLICA PARA OCUPAR LAS MAGISTRATURAS DE ÓRGANO JURISDICCIONAL LOCAL EN MATERIA ELECTORAL DE 17 ENTIDADES FEDERATIVAS.***

Al respecto, se hace la precisión que, de los diversos temas establecidos en la convocatoria de mérito, fue de la preferencia de quien esto suscribe el vinculado con el procedimiento especial sancionador, dada su relevancia actual desde su origen dado en la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-17/2006, de la cual, se detallará con mayor detenimiento en los siguientes apartados.

Derivado de lo anterior, se expresa, que tal y como se indica en el sumario, este escrito constará de tres apartados más: el primero, identificado como “Justificación del procedimiento especial sancionador”, que tendrá como objeto la importancia de esta figura jurídica en el sistema electoral mexicano. El segundo tópico se denomina “Sus deficiencias y fortalezas”, toda vez que, en el ámbito del Derecho, cada regulación es perfectible, acorde a las experiencias suscitadas en cada proceso electoral. Por último, la tercera sección se conoce como “Conclusiones”, en el que se desarrollará un resumen de cada uno de los puntos tratados.

2. Justificación del procedimiento especial sancionador

Tal y como se adelantó en los párrafos que anteceden, el procedimiento especial sancionador tuvo su origen en una sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, específicamente en la dictada en el SUP-RAP-17/2006.

Se dice lo anterior, debido a que, en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en el artículo 270 se regulaba únicamente la competencia del Instituto Federal Electoral para tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos e imponer las sanciones correspondientes a los partidos políticos, a

las agrupaciones políticas nacionales y a los observadores electorales; sin que se establecieran plazos y formas de llevar a cabo cada una de las etapas de este procedimiento sancionador.

Por ende, es que la citada Sala Superior consideró tal regulación insuficiente para el trámite correspondiente por parte de la otrora Instituto Federal Electoral, por lo que, le mandató a dicha autoridad administrativa electoral que, con base en sus atribuciones legales (artículos 73, párrafo 1; y 82, párrafo 1, inciso h), del citado Código de 1996), desarrollara un procedimiento expedito, cuyo objetivo era investigar conductas violatorias de las disposiciones constitucionales relativas al uso de los medios de comunicación o de las condiciones para la emisión de propaganda por parte de servidores públicos o de los partidos políticos, así como de las conductas que constituyeran actos anticipados de campaña.

¿Cuál fue la relevancia que se haya generado este procedimiento sumario para conocer de las posibles conductas infractoras que pudieron suscitarse en el Proceso Electoral Federal 2006? La más fundamental -desde la perspectiva de quien esto redacta-, fue el hecho de vigilar el cumplimiento de los principios rectores de las elecciones, como lo son que sean libres, auténticas y periódicas, valores de optimización que se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, al carecer el entonces Instituto Federal Electoral de una regulación expresa que analizara diversas conductas denunciadas que pudieran afectar el debido desarrollo de ese proceso electoral federal, entonces, se pudo haber generado una incertidumbre de cuál libre y autentica fueron tales comicios; si es que presuntamente los propios actores políticos habrían estado vulnerando la legislación electoral de ese año.

Al respecto, me hago cargo del hecho de la existencia de diversas críticas de la sentencia emitida en el expediente identificado como SUP-RAP-17/2006 en el sentido de que el máximo órgano jurisdiccional mexicano se excedió en sus atribuciones al ordenar que se generara este procedimiento “especial”; no obstante, cabe señalar que el referido Tribunal Electoral Federal únicamente examinó el caso en concreto y concluyó la mejor conclusión que debía de prevalecer ante esta situación en específico.

Esto es, la funcionalidad de cual juzgador mexicano (independientemente de su ámbito) consiste en adecuar la intención o finalidad del poder constituyente, dado que, los miembros del poder judicial no sólo están para “repetir” lo establecido en la legislación; ello, porque “aún en los casos difíciles, el deber del juez sigue siendo el de descubrir cuáles son los derechos de las partes y no el de inventar nuevos derechos retroactivamente” (Dworkin 1981, 5).

3. Sus deficiencias y fortalezas

Derivado de lo reseñado, es dable advertir que, uno de los principales baluartes del procedimiento especial sancionador es el fortalecimiento de la democracia, aclarando que, a grandes rasgos, se entenderá a esta forma de gobierno y de vida de la siguiente forma: “La democracia es (o mejor dicho, es sensato y oportuno reservar el nombre de democracia para indicar aquél tipo de régimen en el cual, todos los individuos vinculados por las decisiones colectivas son titulares en igual medida de los derechos de participación política” (Bovero 2016, 30).

En ese sentido, es que, si en un proceso electoral, independientemente de su nivel, federal o electoral, existen denuncias de que personas físicas o morales (ya sea por parte de la ciudadanía o partidos políticos) están cometiendo conductas que podrían impactar de forma negativa en los comicios de mérito, tales como el uso indebido de recursos públicos; o que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral; o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña; o incluso, que, generen violencia política con base al género; por ende, se estaría afectando la equidad en la contienda, y en consecuencia la democracia en sí, al no haber una participación política de manera igualitaria entre los contendientes.

Esto es, las autoridades electorales, tanto la administrativa como la jurisdiccional, tal y como se encuentra regulado el procedimiento especial sancionador a nivel federal y en la mayoría de las entidades federativas (entre ellas, Veracruz), ejercen la potestad punitiva del Estado con el objeto de reestablecer el orden jurídico que pudo haberse dañado a través de alguno los ilícitos mencionados, ya sea de manera típica o atípica.

Lo anterior, no implica un activismo judicial desmedido, dado que, tal y como se indicó, la función del poder judicial no replica lo que se dicta en la legislación, debido a que, en su momento, las partes involucradas en un litigio, a fin de evitar la literalidad de una determinada norma jurídica, podrían crear ficciones de Derecho con el objeto de obtener un beneficio indebido o simplemente buscaban cometer un ilícito atípico, en el que, “*prima facie* existe una regla que permite la conducta en cuestión; sin embargo -y en razón de su oposición a algún principio o principios-, esa conducta se convierte, una vez considerados todos los factores, en ilícita” (Atienza y Ruiz 2006, 27).

No obstante, tal y como se refirió con antelación, esta figura jurídica no está exenta de ser perfeccionada en la legislación electoral mexicana, sin que ello tenga como meta el desvirtuar la finalidad del procedimiento especial sancionador, consistente en depurar las irregularidades que pudieran acontecer en el proceso electoral correspondiente, y que además su trámite y resolución se lleven a cabo con apego a los principios constitucionales y las reglas del debido proceso.

Por ende, considero que el aspecto más fundamental que podría regularse es el relativo a la carga probatoria de las partes y de manera correlativa, las facultades de investigación de la autoridad administrativa electoral; ello, porque de la opinión de quien esto redacta, afecta con la naturaleza sumaria y expedita del procedimiento especial sancionador durante el desarrollo de un proceso electoral.

En efecto, desde la creación legislativa del procedimiento especial sancionador en el 2007, se consideró que, dada la naturaleza de esta figura jurídica, el denunciante era el encargado de presentar todos los medios de prueba que tuviera a su alcance para acreditar los hechos denunciados, así como el esclarecimiento de la persona imputada que los pudo haber cometido.

El dilema radica en que, una persona ciudadana o incluso un partido político carece de todos los medios de convicción que tengan esa finalidad, por lo que, la autoridad administrativa electoral, con base en el principio de exhaustividad, ejerce sus facultades de investigación de manera preliminar antes de admitir la denuncia; dado que, una vez que acontezca dicha etapa procesal (admisión), se cuenta con cuarenta y ocho horas para el inicio de la audiencia de pruebas y alegatos.

Justamente esa es una de las grandes debilidades que se advierte del desarrollo de un procedimiento especial sancionador, ya que, su finalidad consiste en reestablecer el orden jurídico afectado de la formas más pronta, debido a que, un proceso electoral se está llevando a cabo todos los días; por lo que, es necesario contar de manera específica con plazos certeros para que la autoridad administrativa electoral ejerza sus facultades de investigación preliminar, o el determinar cuáles son los medios de prueba obligatorios que la persona denunciante deba presentar al momento de acompañar su denuncia.

Relacionado con ese tópico, esto es, la falta de plazos regulados en la legislación electoral consiste en que, tanto la Sala Regional Especializada, como los Tribunales Electorales Locales son los órganos jurisdiccionales encargados de resolver la denuncia presentada en una primera instancia, sin embargo, no son la única; dado que, si alguna de las partes involucradas considera que se le vulneró algún derecho con la resolución correspondiente, está facultada para presentar el recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores; o el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; o el diverso juicio electoral, según fuere el caso.

Al respecto, la problemática que se advierte consiste en que, si bien en el desarrollo legal del procedimiento especial sancionador están regulados plazos específicos para cada una de las etapas, lo que lo hace un proceso expedito y sumario; para los medios de impugnación que se pudieran interponer en cada una de las resoluciones no; circunstancia que trae como consecuencia que en ocasiones se dilata que se puedan depurar las posibles irregularidades acontecidas en un proceso electoral determinado, y peor aún, si el órgano revisor considera que se deben de efectuar mayores diligencias de investigación, debido a la situación señalada en un primer término.

4. Conclusiones

Una vez que se ha referido lo indicado en el apartado de “Introducción”, se considera precisar lo siguiente:

- El procedimiento especial sancionador es relevante para que las elecciones se desarrollen de manera libres, auténticas y periódicas, tal y como lo establece el artículo 41, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El hecho de que los órganos jurisdiccionales resuelvan este tipo de asuntos no implica un activismo judicial; no obstante, sí se debe de considerar que ciertas conductas infractoras se encubren a través de actos “lícitos”, y la autoridad jurisdiccional es la encargada de valorarlo y depurar tales irregularidades acontecidas en un proceso electoral determinado.

- En la legislación de mérito, se deben establecer plazos para que se lleve a cabo la facultad de investigación preliminares de las autoridades administrativas electorales, así como de los términos de resolución por parte de los órganos jurisdiccionales que analizan en una segunda instancia; ello, con el objeto de no desvirtuar la naturaleza sumaria y expedita del procedimiento especial sancionador.

5. Fuentes de consulta

Bibliografía

Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. 2006. *Ilícitos atípicos.* España: Trotta.

Bovero, Michelangelo. 2016. *Derechos débiles, democracias frágiles. Sobre el espíritu de nuestro tiempo.* México: Instituto Nacional Electoral.

Dworkin, Ronald. 1981. *Casos difíciles.* México: Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

Sentencia

SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición “POR EL BIEN DE TODOS”. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Tercero Interesado: Coalición “ALIANZA POR MÉXICO” Disponible en https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006 (consultada el 13 de febrero de 2023).