Procedimiento Especial Sancionador. Fortalezas y áreas de oportunidad.

Diana Gabriela Macías Rojero.

En este documento se pretende poner de relieve las fortalezas y deficiencias que se advierten sobre todo en el diseño legal del procedimiento especial sancionador. Para ello, en primer lugar, se relatarán algunos antecedentes y posteriormente se precisarán unas y otras. Este procedimiento es sumamente relevante en la contienda, sea que se emplee como un instrumento para evitar la inequidad o, bien, para neutralizar al contendiente e incluso para permanecer en la mente del electorado durante todo el proceso, pues invariablemente los medios de comunicación darán la nota sobre las denuncias que realicen partidos y candidatos. En ese sentido, resulta útil realizar mejoras al diseño.

I. Antecedentes del régimen sancionador

El procedimiento especial sancionador (PES) fue modificado nuevamente en la reforma constitucional de 2014; se estableció una competencia dual[1] para conocer de él: el Instituto Nacional Electoral (INE) se encargaría de instruirlo, y la Sala Regional Especializada (Sala Especializada) de resolverlo. Antes de eso, era el Instituto Federal Electoral (IFE) quien poseía la facultad sancionadora.

Con el objeto de poder señalar algunas fortalezas y debilidades del PES, es necesario relatar, aunque sea a grandes rasgos, su origen.

En 1990 el diseño era diferente al actual, pero parecido al trámite que se da a las denuncias contra servidores públicos. El IFE tenía la facultad para conocer de las infracciones a la normativa electoral, pero era la Sala Central del Tribunal Electoral Federal la que imponía las multas una vez que el instituto acreditaba las infracciones (Casoluengo 2022, 282). Sin embargo, en 1996 (Astudillo 2015, 311-341), al IFE se le otorgó la facultad de conocer y resolver del procedimiento sancionador y también de imponer las respectivas sanciones a los sujetos infractores de la norma.

En 2006 se creó un procedimiento sumario para conocer de las infracciones que surgieran durante el proceso electoral, a raíz de un mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Ferrer 2018,18), y en 2007-2008 se implementó un régimen sancionador integrado por el procedimiento ordinario, el especial y el de responsabilidades administrativas (Astudillo 2014, 8), en los que el IFE era el facultado para investigar y sancionar las infracciones.

Actualmente, el procedimiento especial sancionador es un instrumento cuya finalidad en investigar y sancionar las violaciones a la Base III del artículo 41 Constitucional, además de las conductas previstas en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE): las que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 Constitucional o el párrafo octavo del artículo 134 Constitucional; las que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, y las que constituyan

[1] El término ha sido utilizado por Clicerio Coello Garcés, en distintos trabajos.

actos anticipados de precampaña o campaña. Pero, además, se conocerá de las conductas infractoras por violencia política contra las mujeres en razón de género, así lo estableció la reforma de abril de 2020 a la LGIPE.

II. Fortalezas

A grandes rasgos, el régimen sancionador electoral[2] contempla las conductas infractoras de la norma, los sujetos sancionables, y el procedimiento a través del cual la autoridad determinará si existe la conducta denunciada, quién es el sujeto responsable y, en su caso, impondrá la sanción que corresponda. La ley prevé los pasos a seguir por la autoridad una vez que recibe una denuncia, si admite o desecha, si realiza una investigación preliminar, si dicta medidas cautelares, cómo debe desarrollar la audiencia de pruebas y alegatos, la forma en que debe integrar el expediente para enviarlo a la Sala Especializada, y las obligaciones de ésta última al recibir el expediente.

Al implementar la reforma de 2014, en el proceso electoral inmediato, como ocurre siempre, surgieron un sinfín de dilemas sobre el alcance de las nuevas disposiciones normativas, y la máxima autoridad jurisdiccional electoral se encargó de asignar sentido a las normas, para definir esas cuestiones. Actualmente, un gran número de esas disyuntivas han sido despejadas por la autoridad, lo que da certeza jurídica a los contendientes en los procesos electivos porque, en cierto modo, se ha precisado qué conductas no están permitidas en la competencia electoral y las consecuencias que provoca la comisión de infracciones.

Ahora bien, en este texto se planteó el objetivo de destacar los puntos fuertes y las áreas de oportunidad del PES, concretamente del diseño legal, respecto al procedimiento; es decir, la forma en que se llevará a cabo la serie de pasos que deben darse para verificar si se incumplió la norma, quién la incumplió y qué sanción amerita esa conducta.

Una de las fortalezas del PES es el dictado de medidas cautelares en un plazo muy reducido; es decir, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la admisión de la denuncia, ya que a través de ellas se evita que las conductas presuntamente infractoras de la norma generen algún daño irreparable en el proceso electoral, vulneren los principios rectores o, afecten los bienes jurídicos protegidos, pero, además, también previene que las conductas continúen.

Las medidas cautelares es uno de los temas objeto de debate al poner a prueba la reforma de 2014. Los actores preguntaron a la autoridad si podía decretar medidas cautelares para prevenir la posible afectación a los principios rectores, y así, tutelar de manera directa el cumplimiento de las obligaciones y/o prohibiciones contenidas en la ley, o, únicamente podía hacerlo para preservar la materia del litigio.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señaló que las medidas no únicamente son precautorias sino que, además, funcionan como

[2] Véase artículos del 440 al 477 de la LGIPE.

mecanismos de tutela preventiva; es decir, pretenden prevenir que las conductas ilícitas continúen o se repitan. Así surgió la Jurisprudencia 14I2015[3].

Otra de las fortalezas, es la celeridad con que se resuelven los procedimientos; al finalizar la contienda electoral prácticamente la mayoría de los procedimientos están resueltos, y esa resolución se convierte en una prueba preconstituida de las irregularidades ocurridas durante la contienda, la cual puede ser utilizada por los partidos y sus candidatos, en caso de que impugnen la nulidad de la elección. De ahí, la importancia de resolver con oportunidad los procedimientos especiales; aunque, cabría la posibilidad de re-repensar si esos plazos tan cortos son idóneos para, por ejemplo, realizar una investigación, aunque sea de carácter preeliminar.

III. Áreas de oportunidad

El PES presenta algunas deficiencias de diseño legal. En la reforma de 2014 se argumentó que para la debida resolución de los asuntos era indispensable que la autoridad encargada de hacerlo fuera una autoridad de naturaleza jurisdiccional, no administrativa. La razón que se puso sobre la mesa para ello, fue que no era pertinente que los propios sujetos a quienes, eventualmente se sancionaría, discutieran los términos en que debería quedar la resolución. Es razonable que los partidos no se conviertan en juez y parte en sus asuntos, y no solo eso, sino que, también permitió despresurizar la discusión en la mesa del consejo.

Sin embargo, el legislador dejó en manos de la autoridad administrativa la investigación y el dictado de medidas cautelares. Al respecto, se expuso que el INE tiene una estructura en todo el territorio nacional y eso permitiría con mayor facilidad realizar la investigación. Al margen de que el argumento pragmático sea una buena razón para apoyar esa decisión, si la investigación la realiza la autoridad administrativa, las medidas cautelares, necesariamente, debería dictarlas la autoridad jurisdiccional. Esta idea ya ha sido reiterada (Cróker y Torres 2015, 283), (Galindo 2017, 376).

El dictado de medidas cautelares por parte de la autoridad administrativa impacta en la seguridad jurídica de las partes. Al ser una autoridad la que instruye y otra la que resuelve el asunto, los criterios que se asuman podrían ser opuestos, (Galindo 2017, 371). Esa *indefinición de criterios* lo que provoca es la revocación de las medidas; pero en los procesos electorales locales la repercusión es mayor porque no solo el instituto y el tribunal local podrían asumir criterios diferentes a la hora de definir si proceden o no las medidas cautelares, sino que, eventualmente, la Sala Regional podría, a su vez, revocar una decisión del tribunal local que también haya revocado la decisión del instituto. Este trayecto, por sí mismo, afecta la celeridad y eficacia de la medida. Aunado a ello, este tipo de medidas son propias de los órganos jurisdiccionales.

[3]La jurisprudencia puede consultarse en la siguiente liga: https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015&tpoBusqueda=S&sWord=14/2015 .

Es por estas razones, que en abono a la seguridad jurídica debería ser la autoridad jurisdiccional que decide sobre el fondo del asunto quien resuelva sobre la adopción de medidas cautelares.

En esa misma línea, sería necesario, como ocurre a nivel nacional, que se implemente a nivel local un sistema que permita a ambas autoridades dar seguimiento a las denuncias y actuaciones del expediente. La bondad de la medida ha sido probada a nivel nacional, y podría gestionarse con la Sala Superior la posibilidad de utilizar el mismo programa a nivel local. Pero, además, tener un expediente electrónico también resultaría benéfico para la transparencia de la actuación de las autoridades, pues habría un registro electrónico de las distintas actuaciones, del tiempo en que se tomaron, etc.

Es cierto que, a nivel local, intentó ponerse en operación un mecanismo de esa naturaleza, pero no fue oportunamente alimentado y, por tanto, no cumplió con su objetivo. La intención sería que el sistema se alimente en tiempo real para que la autoridad jurisdiccional esté en la posibilidad de dictar los acuerdos necesarios a la brevedad.

Actualmente, incluso, resulta una medida indispensable si se toma en cuenta el avance tecnológico en todos los ámbitos de la vida social. Hasta en las actividades lúdicas se emplea la tecnología de la información. Y se trataría solo de un instrumento más para el apoyo del trabajo judicial sin esperar el expediente en papel. No se pretende que se cree un tribunal de segunda generación para que sea el que se pronuncie sobre las medidas, sino únicamente de apoyarse en la tecnología para tener simultáneamente la información en un sistema interoperable, al momento en que llegue al instituto.

Una deficiencia más en el procedimiento sancionador es la limitación que tiene la autoridad jurisdiccional para sancionar a los servidores públicos que cometen infracciones en materia electoral. Esa circunstancia impide que a los sujetos infractores de la norma se les imponga una sanción por la comisión de esas conductas, pues queda al arbitrio del superior jerárquico la imposición de la sanción y, por consiguiente, no es posible inhibirlas; lo que significa que el procedimiento solo cumple parcialmente sus objetivos, pues, en estos casos, es posible detener las conductas, a través de cautelares, pero no inhibirlas, mediante una sanción.

La posibilidad de sancionar a los servidores públicos es realmente importante porque, de alguna forma, son quienes cometen más infracciones, como propaganda personalizada, rendición de informes de labores fuera de la temporalidad en que deben hacerlo, uso indebido de recursos públicos, etc.

Conclusiones:
Como se ha señalado, sería recomendable modificar el diseño legal para que la autoridad jurisdiccional resuelva sobre las medidas cautelares, imponga las sanciones a los servidores públicos, y los legisladores implementen un sistema electrónico. Al menos con esas tres acciones se contribuiría en la celeridad en la resolución, en la

seguridad jurídica y en la inhibición de las conductas infractoras. Lo que abonaría a la equidad en la contienda.

Bibliografía

Astudillo Reyes, César, 2014ª. "Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en Autoridad Electoral Nacional". Revista Mexicana de Derecho Electoral 6 (junio-septiembre): 8.

_____ 2015, "SEGUNDA PARTE: SOLUCIONES INNOVADORAS. MÉXICO, en *El Guardián de las Elecciones: el Control Electoral en Perspectiva Comparada*, Coords, Lucio Pegoraro y Giorgia Pavani. Bogotá: Universidad Libre.

Cróker Pérez, Francisco Alejandro y Torres Hernández, Karen Ivette, 2015. "El papel del juez en la resolución de medidas cautelares", en *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*, coords, Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello, México, Tirant lo Blanch.

Ferrer Silva, Carlos Alberto, 2018, Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, 37, México, TEPJF.

Galindo Centeno, Beatriz eugenia, 2017. "Procedimiento Especial sancionador. La ineficacia de su diseño competencial. Experiencia del proceso electoral 2014-2015.", en *Modelo de Comunicación Política a Debate. La Libertad de expresión en Materia Electoral*, coords, Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello, México, Tirant lo Blanch.

García Figueroa, Héctor Daniel, 2011, "Nota Introductoria", en *Genésis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral, Entre la legalidad y la justicia*", México, TEPJF, citado por Casoluego Méndez, René, "Procedimientos sancionadores", en *Manual de Justicia Electoral*, 2022, Coords, Raúl Ávila Ortiz [y otros diecinueve]; Báez Silva, Carlos y Gabriela Ruvalcaba García, México, TEPJF.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 2022, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, 2022, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf.