Deficiencias y fortalezas del procedimiento especial sancionador

Ensayo que presenta Carmelita Sibaja Ochoa, en cumplimiento a la Base Tercera de la Convocatoria Pública para ocupar la Magistratura Electoral en el Estado de Oaxaca.

El Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral es la rama del derecho público, específicamente del derecho electoral, que regula la potestad sancionadora o derecho a penar que ejerce el Estado a través de las autoridades electorales competentes.

Esta facultad, como todas aquellas de las que las leyes dotan a las autoridades, tiene límites, que a su vez delimitan la serie de pasos a seguir desde la investigación de los hechos, hasta en su caso, la aplicación de sanciones.

El Derecho Administrativo Electoral comparte principios, al ser de la misma génesis, con el Derecho Penal, así tenemos la presunción de inocencia y la tipicidad, solo por referir ejemplos, en cuanto al procedimiento, en el mismo sentido, esté se sigue ante dos autoridades distintas, la primera de ellas, encargada de instruir el expediente y la segunda, con vista en autos determina si existe o no la infracción, las personas responsables y en su caso, la imposición de las sanciones.

Los Procedimientos Sancionadores Electorales conforme a la normativa aplicable, en el Estado de Oaxaca, (a nivel Federal y en la mayoría de los Estados de la República[1]), son la serie de actuaciones que realiza la autoridad administrativa electoral para sustanciar los expedientes, de modo que las autoridades judiciales electorales están en aptitud de sancionar a quienes infrinjan las normas.

Estos procedimientos tienen antecedente en 1987 en el Código Federal Electoral, pero ven la luz hasta 1990, cuando el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), dota al otrora Instituto Federal Electoral (IFE) de atribuciones para conocer en primera instancia de las infracciones, y a la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral de competencia para imponer las sanciones correspondientes.

Con la creación de esta figura se da respuesta a la necesidad de que las autoridades tuvieran la posibilidad de vigilar no sólo el cumplimiento a las normas electorales, sino de contar además con atribuciones para imponer sanciones por el incumplimiento de las mismas.

Las primeras investigaciones se enfocaron en vigilar el cumplimiento por parte de los sujetos señalados en el COFIPE, del modelo de comunicación política.

---

[1] En los Estados de Tabasco y Chiapas la autoridad administrativa electoral sustancia y resuelve los procedimientos sancionadores sean ordinarios o especiales.

En 1996, la reforma al COFIPE, dotó al IFE de competencia para conocer y resolver los procedimientos, dejando al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con la posibilidad de conocer únicamente de las impugnaciones presentadas con motivo de las sanciones impuestas por la autoridad administrativa.

Posteriormente, se da nuevamente competencia a la autoridad administrativa electoral para dar trámite desde la recepción de la queja, con la posibilidad de iniciar también de oficio, a realizar el emplazamiento, diligencias, elaboración de conclusiones, para la remisión el Tribunal Electoral competente.

Asimismo, atendiendo a la necesidad de contar con medios distintos para atender las infracciones a la normativa electoral adicional al Procedimiento Ordinario Sancionador (POS), es que surge el Procedimiento Especial Sancionador (PES), distinguiéndose del POS, porque el especial se tramita únicamente dentro del periodo que comprende el Proceso Electoral, con las mismas etapas que el ordinario, pero con plazos abreviados en su tramitación, con la finalidad de que estos se resuelvan previo a la conclusión del propio proceso de renovación de autoridades.

Lo anterior obedece a que algunas de las infracciones tienen como consecuencia la pérdida del derecho de la persona precandidata al registro de la candidatura, a la cancelación del registro de la candidatura e incluso la nulidad de las elecciones de que se trate.

Derivado de la gran cantidad de procedimientos que se presentaron en los procesos electorales federales de 2009 y 2012, en la reforma político electoral de 2014, se previó la creación de una Sala Regional del TEPJF, especializada en la resolución del procedimiento especial sancionador (PES).

De esta forma actualmente contamos con dos procedimientos para dar efectividad al cumplimiento de las normas electorales, conforme a las competencias de las autoridades administrativas y judiciales, locales y federales, dentro o fuera del proceso electoral, estos son el Procedimiento Especial Sancionador y el Procedimiento Ordinario Sancionador respectivamente.

Atendiendo a la libre configuración legislativa de los Congresos Locales, en el Estado de Oaxaca, los procedimientos sancionadores se tramitan en la Comisión de quejas y denuncias o procedimiento contencioso electoral (comisión de quejas) del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO); agotadas las diligencias previstas en la ley en el caso de los POS, estos se resuelven por el Consejo General del propio Instituto, mientras que los PES, son de conocimiento del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO).

Por otro lado, conforme ha aumentado la participación de las mujeres en el ámbito político, se ha acrecentado todo tipo de expresiones de violencia en contra de ellas, esto es en un claro rechazo a su incursión.

Estos actos tienen la finalidad de limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de las mujeres, pero no sólo eso, además tienen una finalidad pedagógica: mostrar a todas las mujeres que pretenden

participar en la política, las consecuencias de su transgresión al mandato de género que las confina al ámbito privado[2] (Sibaja Ochoa, 2022).

Por ello, aún con los esfuerzos interinstitucionales que se realizaron con anterioridad para atender los casos, era necesario que se creara el andamiaje legislativo adecuado y que no quedase a la buena intención de las autoridades dar o no seguimiento.

Así tenemos que en la reforma federal de 2020, para hacer frente a este fenómeno, se modificaron ocho ordenamientos: la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, de la *Ley General de Partidos Políticos*, de la *Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y de la *Ley General de Responsabilidades Administrativa*s.

De esta forma surge un nuevo procedimiento sancionador electoral, con la finalidad de dar atención y seguimiento a estos casos, que atentan contra los derechos político – electorales de las ciudadanas.

Además del ámbito de competencia por materia, se diferencia de los procedimientos sancionadores PES y POS, en que este procede dentro o fuera de proceso electoral.

Posterior a las armonizaciones legislativas locales, contamos con la estructura legal actual, en que se dota al Instituto Electoral de Oaxaca (IEEPCO), de facultades para conocer y sustanciar no sólo aquel procedimiento que permite sancionar a quienes se adelantan en actos de campaña, sino también de conocer aquellos casos en que se menoscaban o anulan los derechos de las mujeres que participan en la política.

En ese orden de ideas es que en líneas subsecuentes planteo brevemente las fortalezas y deficiencias de estos Procedimientos Sancionadores Electorales.

Sin lugar a dudas, desde su creación el PES, ha sido un mecanismo efectivo con el que cuentan las autoridades electorales, así como los actores políticos en su carácter de partes (denunciantes), para hacer cumplir a otros actores políticos con la normativa en la materia electoral, específicamente en el respeto a las reglas que impone el modelo de comunicación política, cuyo principal objetivo es cuidar la equidad en la contienda, además puede decirse que se refleja la confianza que se tiene en las autoridades electorales el gran número de procedimientos iniciados.

---

[2] La reforma en materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género en el estado de Oaxaca: Avances y desafíos.
Autora: Carmelita Sibaja Ochoa.
En el libro "La Reforma en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género y su Homologación a nivel local: avances y desafíos" coordinado por el Instituto Nacional Electoral.
Consultable en: https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2022/11/Deceyec-la-reforma-en-materia-de-violencia-politica-contra-las-mujeres.pdf

A modo de referencia en el año 2021 en la Sala Regional Especializada del TEPJF, se resolvieron un total de 875[3], en un periodo similar en la Comisión de Quejas del IEEPCO, se dio trámite a un total de 1776[4] expedientes correspondientes a igual número de quejas.

Tocante al procedimiento para atender los casos de violencia en el ámbito político, desde su entrada en vigor tanto a nivel federal como local, se ha dado trámite a un gran número de quejas, en el caso del Estado de Oaxaca, ocupamos el primer lugar[5] en el registro de personas sancionadas por cometer actos que constituyen violencia en razón de género en contra de mujeres que se desempeñan en la política lo cual da muestra de los resultados en la instrucción de los procedimientos.

Por otro lado, es de destacar que en la tramitación de los procedimientos, sean ordinario, especial o especial para atender los casos de violencia en contra de las mujeres, la autoridad administrativa electoral se encuentra con la limitante de no contar en la ley, con medios de apremio eficaces para hacer cumplir sus determinaciones, los que resultan fundamentales para la pronta y debida integración de los expedientes.

Lo anterior en atención a que si bien es cierto, es de explorado derecho que el PES se rige por el principio dispositivo, también lo es que la Comisión Instructora tiene la obligación de ejercer su facultad para investigar todos los hechos denunciados, deviniendo en la necesidad de realizar diferentes requerimientos o diligencias relacionadas con la investigación de las conductas denunciadas a fin de dirimir exhaustivamente la cuestión planteada por quien denuncia, en estricto respeto al debido proceso legal que debe prevalecer en el procedimiento especial sancionador[6].

---

[3] Mgdo. Rubén J. Lara Patrón, Presidente
Informe de labores 2021-2022 consultable en https://www.te.gob.mx/media/files/1c43507e136f113.pdf

[4] Carmelita Sibaja Ochoa, Consejera Presidenta de la Comisión de Quejas o procedimiento Contencioso Electoral del IEEPCO
Informe consultable en
https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/ActasJulio/INFORME.4.3.SES.ORD.CG.pdf

[5] Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.
Consultable en
https://twitter.com/inemexico/status/1610637300391727106?s=48&t=xP1S2IK81VQF4f54rWPAJw

[6] Sirve de apoyo a lo anterior el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitido en la jurisprudencia 22/2013, de rubro:

"PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN"

De ahí la importancia de contar con herramientas que coadyuven en el cumplimiento de los requerimientos que se realizan a diferentes autoridades, así como a las partes.

Este punto, cobra especial relevancia en los PES de atención a casos de violencia en los que se cuenta con la posibilidad de dictar ordenes y medidas de protección, con la finalidad no sólo de garantizar derechos sino incluso de salvaguardar la vida de la víctima, pero nuevamente sin la posibilidad de tener mecanismos legales que permitan hacer efectivas dichas ordenes y medidas.

Otro aspecto a resaltar es la falta de criterios uniformes tanto en las determinaciones de las autoridades administrativas como judiciales, ya que si bien es cierto, se debe atender al caso a caso y a las diferentes técnicas interpretativas de las normas, por principio de certeza, la ciudadanía debe tener claridad de que conductas consisten en infracciones a la normtiva electoral y cuales pueden ser realizadas con libertad.

Esto es derivado del análisis del desarrollo jurisprudencial de la materia, en el que se advierten cambios de criterio en el marco de un proceso electoral a otro de lo que constituye la promoción personalizada por ejemplo, así, en el marco del proceso electoral federal de 2015 el TEPJF, emite la jurisprudencia 12 /2015, en el que se señalan los elementos para identificarla y para el proceso electoral de 2018 las resoluciones que se dictaron tendieron a ser más flexibles con la acreditación de dichos elementos.

El derecho electoral cambia constantemente con las reformas y los criterios judicales al aplicarlas, por ello es importante no perder de vista que la principal fortaleza y desventaja del sistema es la capacidad y conocimiento de quienes lo operan.

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, febrero de 2023

Carmelita Sibaja Ochoa