LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL: UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO 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 demarcan 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 estén en aptitud de determinar la infracción a las normas y principios en la materia, así como las sanciones que resulten aplicables.

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.

---

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

Posteriormente, 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.

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.

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).

Para hacer frente a este fenómeno, en la reforma federal de 2020, se modificaron ocho ordenamientos[3] de esta forma surge un nuevo procedimiento sancionador

---

[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

[3] 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 Administrativas.

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, en Oaxaca, contamos con la estructura legal en que se dota al Instituto Electoral (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.

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).

Sin lugar a dudas, desde su creación los procedimientos sancionadores, han 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 (PES y POS), cuyo principal objetivo es cuidar la equidad en la contienda.

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[4] 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.

En ese orden de ideas, cobra especial relevancia no sólo la sustanciación de estos procedimientos, sino la habilidad de las personas juzgdoras al momento de analizar las constancias que conforman el expediente, así como aplicar la norma e imponer sanciones en los casos en que corresponde, ello, porque si la finalidad de la creación de estos procedimientos es que los actores políticos cumplan con los preceptos normativos de la materia electoral, se anula su eficacia, si dichas sanciones son desproporcionadas sea por excesivas o insuficientes.

---

[4] Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.
Consultable en
https://ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/

Cabe precisar que por sanción en materia administrativa electoral se entiende una medida prevista por la normativa, cuya finalidad es reprimir una falta cometida mediante el menoscabo material o moral del individuo responsable.

Por proporcionalidad generalmente se define la relación entre la severidad de la sanción y la gravedad de la infracción, se prevé en la fracción IV del artículo 31 de nuestra carta magna[5].

Así, la normativa electoral local establece un catálogo de conductas que constituyen infracciones y que atienden a la calidad del sujeto activo, es decir, al carácter con que actúa quien ha comentido la falta, de esta forma se prevén conductas que cometen partidos políticos, personas candidatas, ciudadanía e incluso ministros de culto religioso.

En concordancia se señala un listado de sanciones[6], que corresponden a las conductas de cada uno de los sujetos activos de la infracción, así tenemos por mencionar algunos, penas que van de amonestación a pérdida de registro para el caso de los partidos políticos y personas candidatas; amonestación a multas para el caso de ciudadanía u observadores electorales.

Si bien, la normativa no señala un orden de prelación en la imposición de las sanciones, como tampoco una medida regulacional de aplicación de las mismas, es aquí donde es conveniente delimitar el actuar de las personas que imparten justicia, ya que ante un listado de opciones, ¿cuál es el paramétro que dotaría de objetividad la selección de una y no otra?

La respuesta, que nos permitirá generar una medida en la cual basar la sanción, se encuentra en la doctrina, en la que se agrega elementos al concepto de proporcionalidad, estos son:

a) El fin de la norma, que por regla general es desincentivar la conducta.

b) La gravedad de la falta atendiendo al bien jurídico tutelado en relación con el daño ocasionado al mismo y la posibilidad o no de reparación.

c) La reincidencia del infractor.

---

[5] **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

[6] Libro noveno de la Ley de Instituciones y procedimientos electorales del Estado de Oaxaca.
Consultable en https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs66.congresooaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_de_Instituciones_y_Procedimientos_Electorales_de_Oaxaca_(Dto_Ref_1226_aprob_LXV_Legis_4_abril_2023_PO_16_28a_secc_22_abr_2023).pdf

d) El impacto de la sanción: Debe evaluarse su efecto en el sistema democrático, asegurando que no genere distorsiones que comprometan la equidad de la contienda.

Adicional a lo anterior el máximo Tribunal del país, se ha pronunciado desde hace un par de décadas, respecto de la desproporción en general de las sanciones de carácter pecuniario en donde no se considera la capacidad económica del sancionado, este criterio ha sido retomado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en diferentes sentencias.

De lo anterior, se concluye que los procedimientos sancionadores en materia electoral constituyen un pilar fundamental para la preservación del orden democrático y la equidad en la contienda electoral. Su evolución ha respondido a la necesidad de garantizar la observancia de las normas y de dotar a las autoridades electorales de herramientas eficaces para sancionar infracciones que vulneran los principios de legalidad, imparcialidad y equidad.

Sin embargo, la eficacia de este sistema radica no solo en la existencia de normas y procedimientos, sino en la correcta aplicación del principio de proporcionalidad, que permite que las sanciones cumplan su función preventiva y correctiva sin incurrir en excesos que puedan comprometer los derechos fundamentales de los actores políticos.

El reto para los órganos electorales y jurisdiccionales es garantizar que la aplicación del Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral sea un mecanismo de justicia efectiva y no un instrumento de arbitrariedad. La consolidación de un sistema electoral robusto e imparcial requiere de juzgadores que, con criterio técnico y compromiso democrático, aseguren que la proporcionalidad entre la infracción y la sanción sea la norma y no la excepción.

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 11 de marzo de 2025