



## ENSAYO

La Proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral (procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales sancionadores)

Elaborado por Daniel García García

**I. Explicación.** La proporcionalidad es uno de los principios medulares del derecho en general, y específicamente de *ius ponendi*, en virtud de la salvaguarda de la convivencia y el desarrollo normal de toda sociedad. De la pertinente y adecuada aplicación de los ordenamientos jurídicos, de las sanciones e infracciones en particular, dependerá esa sana relación de gobernados y el poder público. En los siguientes párrafos explicaremos la importancia de este principio y sus similares en correlación con las infracciones en el derecho electoral.

**II Materia de Estudio.** En principio, es importante definir la materia de este estudio, considerando que en todo momento, y en la medida de lo posible, sea asequible a todas las personas, aún cuando pueda parecer obvio para quienes son versados en los temas de esta índole. La infracción, de conformidad con el Diccionario Jurídico Mexicano (UNAM), proviene (Del latín *infractio*, que significa quebrantamiento de ley o pacto) Es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión.

Además de este concepto, es pertinente incluir el siguiente párrafo del mismo diccionario para su mayor comprensión. *"Las leyes administrativas, constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados, limitando así la actuación de los individuos. Sin embargo, hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, ya porque las cuestionan, o porque son objeto de controversia o violación, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado a través de la potestad sancionadora de la administración pública"*

A esta sencilla y clara definición, sólo acoto que las personas infractoras pueden ser físicas y morales. Es decir, cualquier persona en lo individual, como también una asociación o ente jurídico. En consecuencia, toda infracción a una norma jurídica realizada por acción u omisión por una persona física o moral, tendrá las consecuencias previstas en el ordenamiento legal correspondiente. Y estas consecuencias corresponderán al tipo de infracción.

Para complementar la conceptualización de la materia de estudio, veamos ahora la definición de derecho administrativo sancionador electoral, la cual se puede definir como la rama del derecho público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales. Preciso establecer que es correcto hablar de instituciones electorales, toda vez que en este campo intervienen las autoridades administrativas y jurisdiccionales, como lo veremos más adelante.

También es preciso indicar que en el derecho electoral existen además de las infracciones, los delitos electorales, y estos están previstos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), la cual es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI,

inciso a) de la Constitución General de la República en materia de delitos electorales. La misma en su artículo 1, se define de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer los tipos penales, las sanciones correspondientes, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

En el ámbito penal electoral, los delitos se especifican para personas físicas exclusivamente, y cuya principal diferencia respecto de las infracciones electorales, es la imposición de pena privativa de la libertad por la violación de los tipos legales previstos en la misma, además de multas que también se incluyen.

Establecido lo anterior, determinemos los campos de acción de las posibles infracciones electorales previstas en los ordenamientos en esta materia. En primer término, la fiscalización de los partidos políticos, de sus candidatos y agrupaciones políticas nacionales tiene sustento legal en los artículos 190 al 200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en donde se establecen los órganos competentes y el procedimiento para la fiscalización en base a los informes que presentan los partidos políticos. Estos órganos son la Comisión de Fiscalización del Consejo General y la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización (UTF) del Instituto Nacional Electoral (INE)

La regulación específica del procedimiento para la realización de la fiscalización está prevista en 406 artículos del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, y cuya primera disposición señala lo siguiente:

*"Objeto del Reglamento 1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y obligatoria y tiene por objeto establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias, las agrupaciones políticas y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, precandidatos, aspirantes y candidatos independientes incluyendo las inherentes al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos, la rendición de cuentas de los sujetos obligados por este Reglamento, los procedimientos que realicen las instancias de fiscalización nacional y local respecto de la revisión de sus informes, liquidación de los institutos políticos, así como los mecanismos de máxima publicidad"*

Corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del INE realizar la revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos.

Una vez realizada la fiscalización por la UTF, y de conformidad con el artículo 199, inciso g) de la LGIPE, deberá presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la

administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y **propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable**. La Comisión de Fiscalización resolverá lo conducente. Siendo la Sala Superior del Tribunal Electoral quien resuelva en definitiva cuando se recurran los acuerdos del Consejo General del INE en esta materia.

Respecto de los procedimientos administrativos sancionadores, la legislación los regula a nivel federal en la LGIPE, cuyo órgano competente para conocer y resolver es el INE; y a nivel entidad federativa en los ordenamientos electorales locales a través de los Organismos Públicos Locales (OPL)

Existen dos tipos de procedimientos; el Procedimiento Sancionador Ordinario (PSO) y el Procedimiento Sancionador Especial (PSE). A nivel federal el primero se regula en los artículos 464 al 469 de la LGIPE, y tiene por **objeto la aplicación de sanciones de aquellas conductas infractoras** cuando sea del conocimiento de cualquier órgano del INE, y podrá iniciar a instancia de parte o de oficio; en tanto el especial se regula en los artículos 470 al 477 del mismo ordenamiento, y está diseñado para los procesos electorales federales cuando se denuncien conductas que:

- a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral; o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Importante señalar que PSE es un procedimiento que se caracteriza por su celeridad y en su capacidad para tutelar derechos de los participantes en los procesos electorales con el objetivo de garantizar y mantener la equidad en las contiendas; asimismo, una obligación importante para la autoridad electoral federal y para los OPL del país, consistente en instruir el PSE en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

En el PSO, la UTCE es el órgano competente para conocer y sustanciar el procedimiento, y una vez agotadas las investigaciones y el desahogo de pruebas procede a formular el Dictamen correspondiente el cual es remitido a la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del INE para su resolución.

En el PSE el órgano competente para conocer y sustanciar también es la UTCE. En este procedimiento se podrán adoptar medidas cautelares para evitar la continuación de perjuicios al quejoso de forma irreparable. Y una vez agotadas todas las diligencias y desahogo de pruebas la UTCE remitirá el expediente acompañado de un informe circunstanciado a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

Estos mismos procedimientos sancionadores y órganos competentes se replican en las entidades federativas de manera muy similar, como se había señalado con antelación. En el caso del Estado de Baja California, la Ley Electoral del Estado regula estos

procedimientos sancionadores en sus artículos 359 al 385, en cuyos numerales replica y adecúa las normas de la LGIPE sobre el particular.

Estos procedimientos administrativos desarrollados por el INE (Fiscalización, PSO y PSE) y los OPL (PSO Y PSE), en donde intervienen los Tribunales Electorales federal y de las entidades federativas para efecto de resolver en definitiva o en el caso de los PSE, deben imponer las sanciones que correspondan de conformidad con sus competencias y atribuciones, y en cumplimiento estricto al principio de legalidad.

**Las sanciones a las infracciones de la normatividad electoral son los medios provistos a las autoridades administrativas electorales, y en caso excepcional, a las jurisdiccionales, con el objeto de obligar a los sujetos a su observancia rigurosa, y a su vez, inhibir estas mismas conductas.**

En materia electoral, el legislador ha considerado que existen bienes públicos de la más alta relevancia que se tienen que proteger como es el régimen democrático de nuestro país que está conformado por un conjunto de derechos y obligaciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, de los partidos políticos, de la ciudadanía que participa en los procesos electorales como candidatos o funcionarios públicos, y en general, el derecho fundamental del sufragio libre, universal y directo.

Establecer las condiciones idóneas para que el pueblo participe en la vida pública de nuestro país, y garantizar los resultados, sea en los procesos electorales para elegir a la representación y gobernantes en todo el país, y ahora, a los miembros del poder judicial federal y en las entidades federativas, como también en las consultas populares, en los plebiscitos o referéndums, resulta vital para el desarrollo de la sociedad en todos los sentidos.

Por lo anterior, los procedimientos sancionadores a conductas infractoras en el ámbito electoral, adquiere mayor relevancia e importancia, lo que exige de quienes son responsables de la aplicación de las sanciones a esas conductas, el estudio pormenorizado y exhaustivo de cada informe, denuncia o queja, o de cada caso cuando inicie de manera oficiosa.

**III. La proporcionalidad de la sanción.** En la aplicación de las sanciones el principio de proporcionalidad es un criterio jurídico que significa que las resoluciones de las autoridades en general deben guardar una relación justa y equilibrada entre la conducta infractora y las medidas empleadas o adoptadas para resarcir el daño producido. La observancia de este principio es fundamental en la potestad sancionatoria del Estado para evitar que sus acciones sean arbitrarias y excesivas, pero también que estas sean tan reducidas que no cumplan sus propósitos.

El cimiento de este principio está inmerso en los artículos 1, párrafo tercero, 14 y 22 primer párrafo de la Constitución General de la República. En esencia se establece la obligación de todas las autoridades a ceñirse a los principios universales de los derechos humanos, a la aplicación de las formalidades en todo procedimiento, incluyendo la fundamentación y motivación de sus actos, y la aplicación proporcional de las penas.

En materia electoral destacamos dos Jurisprudencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la primera 62/2002 al rubro *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD*. En ella se establece este principio, al igual que la idoneidad y necesidad, que deben ser observados en todo momento por la autoridad administrativa.

Asimismo, en la Jurisprudencia 26/2010 al rubro *RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR*. Se establece la obligatoriedad de ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y que la autoridad deberá justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce.

Como se observa, el principio de proporcionalidad irradia o converge con otros criterios fundamentales de la función en general, y con los propios principios rectores de la función pública electoral. Por ejemplo, la justicia, la razonabilidad y la ponderación encuentran sustento en la proporcionalidad de las medidas o sanciones aplicada al caso concreto. Si bien no es dable eliminar por completo la discrecionalidad en las decisiones a tomar por las características propias del derecho administrativo en general, sí queda acotada a los parámetros cuando se realiza la argumentación jurídica, y de manera importante, la suficiente, pertinente y adecuada motivación de los casos. Sólo así, en mi opinión, es factible dictar los acuerdos o resoluciones en plena congruencia con el principio de legalidad y de proporcionalidad para encontrar la justicia, y el equilibrio entre la infracción y los bienes jurídicos tutelados y el resarcimiento del daño causado.

Fuentes consultadas:

- Xopa, José Roldán. "Derecho Administrativo" Instituto Tecnológico Autónomo de México, Editorial Oxford, México, novena reimpresión 2018."
- Xopa, José Roldán. "El procedimiento especial sancionador en materia electoral" COLECCIÓN CUADERNOS PARA EL DEBATE PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012. Primera edición 2012, Instituto Federal Electoral.
- Rubén Sánchez Gil. "Principio de proporcionalidad". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Edición 2017.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Reglamento de Fiscalización del INE.
- Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
- Jurisprudencias 62/2002 y 26/2010 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Videoconferencia "El principio de proporcionalidad y el acto administrativo" por Fernando Ortega Cárdenas, con el link <https://www.youtube.com/watch?v=uMH5eeVzSgA>

Atentamente

