

LA FALTA DE PROPORCIONALIDAD Y LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ANTE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

1. Antecedentes

Las irregularidades administrativas electorales en que suelen incurrir las personas servidoras públicas con su participación en los procesos electorales y de participación ciudadana impiden que la ciudadanía tome libremente su decisión electoral y a la postre erosionan el proceso democrático en nuestro país.

En México con la introducción del denominado procedimiento especial sancionador (PES) con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y legal de 2007-2008, en materia político electoral, se intentó poner un freno a la intervención cada vez más evidente e intensa. Para muchos el proceso electoral federal 2005-2006, puso de manifiesto una serie de problemas relacionados con la falta de equidad e imparcialidad en los procesos electorales que requerían de una necesaria regulación; sensible a esta situación, el poder reformador de la CPEUM en 2007-2008, modificó el orden jurídico en diversos aspectos y como se indicó introdujo formalmente el PES como mecanismo para remediar de forma oportuna algunas de las irregularidades en los procesos comiciales, principalmente las relacionadas con la participación indebida de personas servidoras públicas en detrimento de los principios de equidad e imparcialidad rectores de la función pública electoral.

Así, la implementación del PES, registra en datos de 2014 a octubre de 2022, como su número ha ido en aumento habiéndose recibido un total de 5, 098 asuntos solo en el ámbito nacional, dentro de los cuales destaca 439 denuncias en contra de personas servidoras públicas.

Al respecto, el PES es una de sus vertientes, esto es, en el de la violencia política en razón de género contra las mujeres (VPMRG) que da cuenta el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, indica que por ese motivo han sido sancionadas a marzo de 2025, a nivel nacional es de 449.

Asimismo, en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República celebrado en 2022, se presentaron 326 quejas por infracciones electorales a la normativa, entre las cuales en 190 se denunciaron conductas particularmente cometidas por personas servidoras públicas.¹

A nivel de las entidades federativas, tan solo el Estado de México registró en 2021, 18 personas servidoras públicas a quienes se le instruyó un PES, y Estado de Jalisco registró en el año de 2022, a 33.

¹ García Ramírez, Edith Celeste y Zúñiga Ayala, Leonardo, *“La difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y el modo honesto de vivir”*, Ciudad de México, julio de 2022. <https://el juego de la corte.nexos.com.mx/author>.

En otras palabras, si bien es cierto que la democracia se ha extendido en el mundo durante las últimas décadas, persisten aun las malas prácticas en materia electoral que limitan el voto y erosionan su legitimidad, de ahí que en palabras de Rodríguez Mondragón "... la calidad de la elecciones depende del comportamiento de todos los actores, miembros de partidos, funcionarios públicos y autoridades electorales².

2. Marco conceptual

Las faltas administrativas electorales son aquellas acciones u omisiones que, de una forma u otra, entrañan la puesta en peligro del proceso electoral o, en general de un proceso electivo, vulnerando la normativa que está diseñada para garantizar la transparencia y la limpieza de los mismos.

La distinción legal/ilegal es el medio codificado del que dispone el sistema jurídico para condicionar la selectividad de los partícipes y motivar la selección de la opción del valor positivo: el polo de la legalidad.³

Las contiendas democráticas requieren de un amplio margen de libertad para los actores políticos y de los ciudadanos en lo individual, es decir, deben gozar de lo que ha dado en llamarse "condiciones de la competencia electoral".⁴

Distintos autores, en la mayoría dedicados al estudio de la democracia, la política y los derechos político electorales coinciden esencialmente en que los procesos electorales se tornan cada vez más competitivos y a la vez complejos y conflictivos; esto último, principalmente, debido a la participación cada vez notoria y abierta de las personas servidoras públicas ya sea utilizando recursos públicos o, bien disponiendo del cargo conferido para incidir en la contienda electoral o de participación ciudadana.

Algunas de las citadas reflexiones parten de una cuestión elemental, pero a la vez fundamental; en efecto, el artículo 128 de la CPEUM establece que las personas servidoras públicas deben hacer guardar la misma y las leyes que de ella emanan.

Lo anterior, que pareciera de perogrullo, toda vez que implica no un mero acto protocolario o simbólico, sino que se trata del acto por el que asumen el compromiso de ser garantes de la máxima norma del sistema jurídico mexicano.⁵

² Rodríguez Mondragón, Reyes, *"En democracia, el todo es más que la suma de sus partes"*, Ciudad de México, febrero de 2023. https://el_juegodelacorte.nexos.com.mx/en-democracia-el-todo-es-mas-que-la-suma-de-sus-partes/

³ Bedolla Cancino, Francisco, *"Eticidad, legalidad y democraticidad"*, 67, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2015.

⁴ Murayama Rendón, Ciro, *"Publicidad gubernamental y campañas electorales locales"*, 52, Serie de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.

⁵ https://el_juego_de_la_corte.nexos.com.mx/author/García_Ramírez,_Edith_Celeste_y_Zúñiga_Ayala,_Leonardo, *La difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y el modo honesto de vivir*, Ciudad de México, julio de 2022.

Así las cosas, traer a colación la importancia de la CPEUM y el papel que deben asumir las personas servidoras públicas, se vuelve de vital importancia cuando estos últimos que están obligados a respetarla son los primeros en vulnerarla.

En efecto, de un tiempo a la fecha se ha vuelto cada vez más frecuente la participación e incluso la franca intromisión de personas servidoras públicas en los procesos electorales en todos los ámbitos de los cargos de elección popular y comprende también a los procesos de participación ciudadana, como son las consultas populares y los procesos de revocación de mandato.

En ese contexto, es claro que cualquier persona servidora pública sin importar su carácter u orden de gobierno, es susceptible de responsabilidad administrativa electoral, tal y como se asienta en el número 66 de la serie de comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral en el artículo denominado "*Intervención de Servidores Públicos y Uso de Recursos Públicos en Procesos Electorales*"⁶.

Para algunos autores, el propio desarrollo del derecho electoral también ha hecho necesaria la presencia del ámbito sancionador, que incluye desde la previsión de ciertas faltas hasta la consideración de delitos integrados en la propia legislación o en códigos penales.⁷

En ese sentido, el ámbito sancionador es accesorio a lo electoral, es decir, es un medio no un fin en sí mismo; sin embargo, su debida instrumentación y desarrollo, sobre todo que cumpla con su finalidad que no es otra que inhibir y, en su caso, sancionar infracciones que pongan en duda la validez de una elección o de un procedimiento de participación ciudadana, resulta fundamental en un Estado constitucional y democrático de derecho.

Otros autores identifican como requisitos básicos que deben estar presentes en un sistema electoral para que sea creíble, los de legalidad y equidad; en sus palabras, que las fuerzas políticas y los candidatos compitan por los puestos de elección popular bajo la prevalencia de la legalidad y en una cancha pareja, sin que existan desventajas indebidas y que sean tratados de forma equitativa por las normas y los árbitros.

Asimismo, otros autores han enfatizado los principios de neutralidad estatal e imparcialidad de las personas servidoras públicas en los procesos electorales formulando las siguientes interrogantes: ¿Debemos entender el principio de neutralidad estatal e imparcialidad de los servidores públicos de manera diferente? ¿Que justifica que los servidores públicos y el Estado puedan empujar un lado de la balanza en la contienda electoral en detrimento de otro? y se responde: "si no hay razones entonces estamos

⁶ González Oropeza, Manuel, *Intervención de servidores públicos y uso de recursos públicos en procesos electorales*, nota introductoria de Felipe de la Mata Pizaña y Rubén Jesús Lara Patrón, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014.

⁷ Aguirre Saldívar, Enrique, "*Individualización de las sanciones. Notas para su reflexión*", Temas Selectos de Derecho Electoral número 55, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016.

ante una arbitrariedad”,⁸ en consecuencia, la defensa de la democracia estriba en el cumplimiento de las normas que prohíben esas conductas.

Para De la Mata Pizaña es claro que las personas servidoras públicas tienen la obligación de obedecer la Constitución y las leyes que de ella emanen, principalmente, a los que encabezan los gobiernos.⁹

Uno de los mecanismos para prevenir y remediar las irregularidades que se susciten durante los procesos electorales y los de participación ciudadana, es el procedimiento especial sancionador (PES); sin embargo, las normas sustantivas aplicables a este procedimiento juegan un rol fundamental en tanto formas o medios de prevención y, en su caso, sanción de violaciones en la materia, con la finalidad principal de que no se afecte o contamine el resultado del proceso electoral¹⁰ o de participación ciudadana; por tanto, las deficiencias o anomalías que presenten deben ser subsanadas.

En consecuencia, es preocupante que la materia electoral en México presente imperfecciones legislativas que impida la ejecución y sanción a una persona servidora pública que ha violado la norma y la ley no permite sancionarle, sino únicamente dar vista a su superior jerárquico para que sea este quien determine lo conducente, el cual rara vez tiene la voluntad para hacer justicia, esto es, en los hechos el sancionar o no, queda a la conveniencia política.

Adicionalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que con el dar vista a la persona superior jerárquica de la persona servidora pública infractora quedan cumplidas las determinaciones tomadas por las autoridades competentes sin que se pueda considerar como incumplimiento o desacato¹¹ la citada determinación que estableció la comisión de una infracción administrativa electoral, por ende, contribuye a que queden en la impunidad tales conductas.

En suma, con lo expuesto lo que se pretende acreditar con esta tesis es que la implementación de una adecuada regulación de las sanciones administrativas electorales, es vital para incentivar el cumplimiento de los principios y reglas que rigen en el ámbito comicial y de participación ciudadana.

3. Planteamiento del problema

A nuestro juicio la falta de proporcionalidad y la ineficacia de las sanciones administrativas electorales impuestas a las personas servidoras públicas deriva de una regulación deficiente –*deliberada o no*– que a la postre provoca impunidad y, en

⁸ Mendoza Bergmans, Erika, “Propaganda gubernamental: el primer dardo del plan B electoral”, www.eljuegodelacorte.nexos.com.mx/propaganda-gubernamental-el-primer-dardo-del-plan-b-electoral/ Revista Nexos

⁹ De la Mata Pizaña, Felipe, *¿Los servidores públicos están obligados a obedecer la Constitución?*, <https://www.milenio.com/opinion>, 27 de octubre de 2022.

¹⁰ Ferrer Silva, Carlos Alberto, “Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador”, 37, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, México, 2018.

¹¹ Espíndola Morales, Luis, “Las vistas a los órganos internos de control y su cumplimiento”, <https://www.lasillarota.com/opinion/columnas/2022/10/2/>.

consecuencia, la falta de cumplimiento de las normas en perjuicio del sistema político-electoral, por ende, que no exista proporcionalidad entre la conducta infractora y la sanción dado que tratándose de estas últimas no puede ni siquiera sancionarse. En efecto, la problemática es así, habida cuenta que en el caso de las personas servidoras públicas que cometan infracciones a las leyes electorales o de participación ciudadana, la función de las autoridades que conocen de la mismas y las substancian, se limita a declarar la existencia de la infracción y dar vista al superior jerárquico de la persona infractora para que sea esta última la que determine que sanción corresponde, esto es, no es posible imponer sanciones directas que inhiban su comisión, ya que no se cuenta con el marco jurídico para ello y, adicionalmente, en la mayoría de los casos existe contubernio entre estas.

4.Marco normativo y propuesta

El artículo 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) al regular las sanciones que se pueden imponer a las personas servidoras pública de los ámbitos federal, estatal o municipal por incurrir en infracciones electorales, remite a solo dar vista al superior jerárquico y, en su caso, presentar ante la autoridad la queja correspondiente, con lo cual se desnaturaliza la función del PES al no poder concluir no solo con la determinación de la existencia de la infracción, sino de imponer la sanción correspondiente, al ser esta la autoridad que substanciar el procedimiento, la competente en la materia y, por si fuera poco, es la que conoce a fondo los motivos y razones de su comisión y los elementos que obran en el expediente para dictar una resolución de carácter eminentemente electoral y no administrativa estricto sensu.

Por otra parte, la actual vista a la persona superior jerárquica o al órgano interno de control, se daría solo en caso que sea concomitante con la infracción acreditada y a la vez se configure otro tipo de responsabilidad. En síntesis, la propuesta estriba en que sea la Sala Superior Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) o una sección de aquella, la que imponga la sanción correspondiente a la persona servidora pública que se acredite incurrió en infracción a una normativa electoral.

5. A manera de conclusiones

Primera. El Procedimiento Especial Sancionador en materia electoral debe ser rediseñado en su aspecto de regulación normativa y en la función que les corresponde desempeñar a las instancias que conocen del mismo y las responsables de su resolución.

Segunda. La función de investigación de las infracciones a la normativa electoral debe seguir a cargo de la autoridad administrativa electoral a través de sus unidades de investigación y, a las autoridades jurisdiccionales les corresponde su resolución sin importar o distinguir el carácter o naturaleza de la persona servidora pública sancionada.

Tercera. La Sala Superior del TEPJF debe concluir el PES responsabilizando a las personas servidoras públicas por incurrir en infracciones a la normativa electoral, así como que las reglas vigentes que imposibilitan sancionarlas directamente deben modificarse y, en su caso, la vista que se haga al superior jerárquico o al órgano interno de control sería solo en el caso de que adicionalmente se configurarían otros tipos de responsabilidades de diversa índole.