

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

Edgar Enrique Herrera González

I. Introducción

A lo largo de la vida independiente de nuestro país se han desarrollado comicios para la elección de aquellas personas que ocuparán los cargos de elección pública; sin embargo, la realidad, la corrupción, la inequidad en las contiendas, el gasto excesivo, entre otros, han sido factores que han traído como consecuencia que la normatividad electoral sea constantemente modificada. En esta cambiante marcha de las leyes electorales en nuestro país, así como la labor de las instituciones electorales que se encargan de resolver los procedimientos sancionadores en materia electoral, existe una constante: buscar una debida proporcionalidad entre la falta cometida (infracción) y la sanción a imponer.

La regulación al establecimiento y aplicación de medidas restrictivas de los derechos y las libertades de las personas (*ius puniendi*), no es exclusiva de la materia penal, por el contrario, es extensiva, esto es así de conformidad con la tesis XLV/2002 aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al derecho administrativo sancionador electoral le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal.

Es importante referir que la facultad de reprimir las infracciones en materia electoral, le persigue la finalidad establecida por el Constituyente originario respecto a que se deben realizar todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes; es decir, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho, en especial a ser conductas que están directamente vinculadas con los derechos político-electorales y la democracia participativa.

II. Procedimientos sancionadores en materia electoral

El derecho administrativo sancionador se refiere a las normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las administraciones públicas. En el caso de la materia electoral, es regular el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales.

La responsabilidad administrativa que se atribuye en materia electoral es una especie de *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de una conducta contraria a la normativa y susceptible de ser sancionada. Cabe señalar que en lo electoral (contrario en materia penal), las sanciones que se imponen no consisten en penas privativas de la libertad, sino principalmente en

sanciones de carácter económico, amonestaciones públicas, suspensión de prerrogativas, limitación de derechos político-electorales.

Ahora bien, en el derecho electoral existen tres tipos de procedimientos sancionadores: i) procedimiento ordinario sancionador (POS); ii) procedimiento especial sancionador; y iii) procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

La diferencia entre cada uno radica, principalmente, en el tipo de infracciones que se cometen y la autoridad competente para conocer y resolver el asunto.

En ese sentido, en el procedimiento ordinario sancionador conoce de faltas y aplicación de sanciones administrativas y conoce de ellas la autoridad administrativa electoral que corresponda (federal o local).

El procedimiento especial sancionador tiene como finalidad la investigación de conductas que violen disposiciones constitucionales relativas a:

- Medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos.
- Propaganda política o electoral.
- Actos anticipados de precampaña o campaña.
- Violencia política en razón de género.

A partir de la reforma político-electoral de 2014-2015, el órgano administrativo electoral respectivo investiga y sustancia los procedimientos, siendo la Sala Regional Especializada quien sanciona (a nivel federal) y el tribunal electoral local (a nivel local).

El procedimiento de fiscalización se refiere a quejas sobre el financiamiento y gasto de los sujetos obligados (partidos políticos, agrupaciones políticas, aspirantes a un cargo de elección popular, precandidatos, candidatos, entre otros); es decir, su finalidad es investigar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos que se investigan. Cabe señalar que, la reforma constitucional en la materia de 2014-2015 estableció que la fiscalización sería nacional, lo que implica que la única autoridad para conocer es la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, resolviendo el Consejo General del Instituto.

III. La proporcionalidad entre la infracción y la sanción

El principio de proporcionalidad es relevante porque la importancia y funcionalidad de las sanciones en el ámbito electoral se evalúan en atención a la efectividad para lograr los fines constitucionales y legales para los cuales fueron previstas.

Este principio establecido en el artículo 22 de la Constitución General establece, entre otras cosas, que las sanciones deberán contemplar una graduación que las haga susceptibles de ser individualizadas de modo que la penalidad que se imponga

debe guardar relación de severidad con el grado de gravedad de la violación cometida por la parte del sancionado.

En ese sentido, la Sala Superior ha establecido en su tesis XII/2004¹ que la multa impuesta en el procedimiento administrativo sancionador electoral, en caso de ser una infracción de carácter patrimonial, debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso. Ello, atendiendo al beneficio económico que obtenga el autor de la irregularidad, como producto o resultado de dicha conducta reprochable porque concluir lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa, pueda obtener un beneficio, a pesar de la sanción respectiva.

En el caso de infracciones electorales, las leyes electorales (federal y locales) agrupa las conductas sancionables tomando en cuenta los sujetos que pueden colocarse en cada uno de los supuestos normativos, por ejemplo:

- Infracciones cometidas por los partidos políticos.
- Infracciones cometidas por las agrupaciones políticas.
- Infracciones cometidas por las personas aspirantes, precandidatas, candidatas y candidatas independientes a cargos de elección popular.
- Infracciones cometidas por la ciudadanía, o cualquier persona física o moral, pública o privada.
- Infracciones cometidas por las personas que realizan observación electoral o las organizaciones de observadores electorales.
- Infracciones cometidas por las personas notarias públicas.
- Infracciones cometidas por las personas extranjeras.
- Infracciones cometidas por los concesionarios de radio y televisión.
- Infracciones cometidas por las organizaciones de la ciudadanía que pretender formar un partido político.
- Infracciones cometidas por las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos.
- Infracciones cometidas por las y los ministros e culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

Una vez que enuncia (mas no limita) los sujetos obligados por la normativa, hace una referencia a las conductas sancionables por cada uno de los sujetos y las sanciones respectivas, sin pasar por alto, que la autoridad electoral debe valorar diversos elementos para calificar y sancionar una infracción en materia electoral, siguiendo un procedimiento establecido para ello.

¹ "MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO."

IV. Conclusión

Estos procedimientos sancionadores, como su nombre lo indica, están concebidos desde su origen como procesos sumarios y primordialmente correctivos, es decir, su función principal es seguir las formalidades para detectar conductas que vulneran la norma electoral y, consecuentemente sancionar al sujeto obligado.

Así, por más elementos objetivos y subjetivos que la autoridad tome en cuenta para la imposición de la sanción, la realidad es que los efectos de la misma se van a medir en la sociedad; es decir, la materia electoral no puede dejar de observar su lado político y, por tanto, muchas veces los actores políticos están dispuestos a asumir una pena a cambio de lograr su objetivo (efecto costo-beneficio). De esta manera, la sanción adquiere su racionalidad jurídica y razón de ser teniendo como condición necesaria normas de conducta dictadas por la sociedad.

Por ello, considero que hay que retomar la finalidad inmediata y directa de la prevención de la comisión de irregularidades; esto es, antes de reprimir la conducta reprochable y evitar su proliferación y la reincidencia, se debe considerar el establecimiento de mecanismos reales y efectivos que nos permitan evitar la comisión de la conducta, pero sobre todo de concientizar a los actores políticos y la sociedad en general sobre las implicaciones que tienen las irregularidades no solo en el Estado de Derecho sino en la vida democrática del país, la agenda pública y las políticas públicas que trazan tanto los políticos como los partidos políticos.

Así, la participación ciudadana, el sector empresarial y las instituciones del estado se convierten en vigilantes del respeto de los derechos humanos, coparticipando y siendo corresponsables de la integridad institucional y ciudadana, en pro de un México democrático.

Las ideas generales de este ensayo tienen como propósito final que sirvan de reflexión respecto al cumplimiento de la norma electoral y los mecanismos de las instituciones electorales, y con ello, poder evolucionar a nuevos mecanismos preventivos y no meramente punitivos que ayuden a garantizar la gobernanza y pleno respeto a los derechos humanos, específicamente los político-electorales, en las decisiones institucionales, de Estado, partidistas y de la población en general.