

LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL (PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN, ORDINARIOS Y ESPECIALES SANCIONADORES).

En el presente documento, se expondrá una breve reseña de la naturaleza de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, ordinarios y especiales sancionadores, así como las reglas aplicables para determinar la proporcionalidad de las sanciones ante la comisión de conductas ilícitas.

I. Procedimientos sancionadores en materia de fiscalización. Son procedimientos contenciosos que buscan investigar conductas que puedan transgredir la normativa que regula el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

La normativa electoral establece como infracciones de los partidos políticos en materia de fiscalización, exceder los topes de financiamiento y de gastos de campaña, no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información formulados por la autoridad fiscalizadora dentro de los plazos previstos, incumplir con los reglas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de información sobre el origen, monto y destino de los mismos, entre otras.

Por su parte, la competencia para conocer, sustanciar y resolver dichos procedimientos corresponde, desde la reforma electoral de dos mil catorce, al Instituto Nacional Electoral, tanto de las infracciones que cometan los partidos políticos nacionales con motivo del indebido manejo de los recursos federales, como de los recursos que obtengan a nivel estatal. De igual forma, la autoridad nacional es competente para instaurar dichos procedimientos a los institutos políticos locales que incurran en alguna infracción en materia de fiscalización.

II. Procedimientos especiales sancionadores. Se trata de procedimientos de naturaleza expedita que tienen como propósito principal tutelar la equidad en las contiendas electorales, a partir de prevenir y erradicar conductas que se presenten previo y durante el desarrollo de los procesos electorales y que pretendan vulnerar las normas que regulan el contenido y difusión de la propaganda electoral; actualicen violencia política en contra de las mujeres en razón de género o constituyan la intervención indebida de sujetos ajenos a los procesos electorales (servidores públicos¹, personas morales, sindicatos, etc.).

¹ Vale la pena precisar que de acuerdo con el artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el caso de las faltas cometidas por personas servidoras públicas, la autoridad competente deberá dar vista a su superior jerárquico, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables. Es decir, las autoridades electorales solo pueden determinar que una persona del servicio público incurrió en una infracción, pero no pueden imponer sanciones a ninguna de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, toda vez que ello corresponderá a sus superiores jerárquicos.

Actualmente, en el ámbito del régimen sancionador electoral, la competencia para substanciar los procedimientos corresponde al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales, en tanto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales electorales locales se encargan, en la mayoría de los casos, de dictar las resoluciones respectivas.²

Sobre el particular, el Instituto Nacional Electoral cuenta con competencia exclusiva y excluyente para conocer de las conductas que impliquen la contratación y adquisición de tiempo en radio y televisión dirigido a influir en las preferencias electorales, infracciones a las pautas en dichos medios de comunicación social, difusión de propaganda calumniosa, así como aquellas que se vinculen con la difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental.

En cambio, los organismos públicos locales electorales tienen competencia para conocer de todas aquellas conductas que, con excepción de las referidas en el párrafo anterior, se vinculen con los procesos electorales que se desarrollen en cada entidad federativa.³

III. Procedimientos ordinarios sancionadores. Los procedimientos ordinarios sancionadores tienen como finalidad tutelar el cumplimiento de las obligaciones en materia electoral que se presenten dentro y fuera de los procesos electorales⁴ y que sean distintos a aquellos que se revisan a través de los procedimientos en materia de fiscalización y especial sancionador.

Asimismo, a diferencia de los procedimientos especiales sancionadores, los procedimientos ordinarios se caracterizan por desahogarse en plazos mucho más amplios, precisamente porque atienden a la tutela de bienes jurídicos diversos que no se vinculan con la tutela de la equidad en las contiendas electorales.

² Solo los Organismos Públicos Electorales de Chiapas, Durango, Tabasco y Tamaulipas substancian y resuelven los PES.

³ Sobre el particular, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido en la jurisprudencia 8/2016 de rubro "COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO", para determinar la competencia para conocer de la queja sobre actos anticipados de precampaña o campaña, por regla general, se toma en cuenta la vinculación con el proceso electoral respectivo, por configurar un elemento orientador para ese fin, porque si lo que se busca, es precisamente tutelar la equidad en la contienda, corresponderá conocer de la misma a la instancia administrativa electoral que organice los comicios que se aduce, han sido lesionados.

⁴ En relación con esta temática, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación ha sostenido en la jurisprudencia 9/2022 de rubro "PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE TRAMITAR POR ESTA VÍA LAS QUEJAS O DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN DURANTE EL CURSO DE UN PROCESO ELECTORAL Y, POR EXCEPCIÓN, EN LA ORDINARIA (LEGISLACIÓN NACIONAL Y SIMILARES), solo en los casos en que las conductas denunciadas no incidan directa o indirectamente en el proceso comicial en desarrollo se podrán tramitar las quejas vía el procedimiento ordinario.

IV. Proporcionalidad de la sanción. En el ámbito federal, una vez que la autoridad competente determina la actualización de una infracción debe proceder a la individualización de la sanción, para lo cual debe atender las siguientes reglas.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su “Libro Octavo. De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno” prevé los elementos que deben valorar las autoridades administrativas y jurisdiccionales al momento de imponer las sanciones que correspondan por la comisión de conductas infractoras.

En específico, el artículo 458 de la Ley referida, establece que para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes: a) la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; c) las condiciones socioeconómicas del infractor; d) las condiciones externas y los medios de ejecución; e) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y f) el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de incumplimiento de obligaciones.⁵

En relación con dichos elementos, la Sala Superior ha sostenido que el régimen sancionador electoral prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la ésta se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en la Ley para sancionar proporcionalmente los ilícitos cometidos.⁶

Por ello, las autoridades deben tomar en cuenta todas las circunstancias que mediaron en la comisión de la conducta, así como en las condiciones socioeconómicas del infractor, la reincidencia, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio.

Así, dichos permiten a las autoridades administrativas y jurisdiccionales llevar a cabo la calificación de la gravedad de la falta, lo que constituye un elemento esencial para particularizar la pena.

Esto, porque al momento de individualizar la sanción se debe atender a la calificación de la gravedad y considerar, de manera adicional, otros factores propios

⁵ La Sala Superior ha sostenido en la tesis IV/2018 de rubro “INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN”, que los elementos para individualizar una sanción no se listan como una secuencia de pasos, por lo que no hay un orden de prelación para su estudio, sino que lo importante es que todos sean considerados adecuadamente y sean la base de la individualización de la sanción.

⁶ Véase lo resuelto en el recurso de apelación SUP-RAP-409/2024.

del infractor y que se precisaron, como son la reincidencia y la capacidad económica, además del dolo o negligencia.

Lo anterior, permite corroborar la existencia de congruencia y proporcionalidad entre la sanción impuesta y la calificación de la gravedad de la falta.

Adicionalmente, la Sala Superior ha sostenido que las sanciones que se impongan deben sostenerse en las circunstancias particulares en que es cometida una falta, sin que el hecho de que se haya impuesto una determinada sanción anteriormente pueda considerarse como un criterio fijo, inamovible o vinculante que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción.⁷

Esto, refuerza el hecho de que las autoridades siempre deben atender a las particularidades de cada caso, en tanto que la imposición de las sanciones no debe convertirse en un ejercicio que sancione de manera automática.

De igual forma, nuestro máximo Tribunal en la materia ha establecido que, en el caso de las infracciones a normas electorales que generen un incremento económico como producto o resultado de la conducta ilícita, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido.⁸

Ello, como un criterio que establece un parámetro que guíe a las autoridades en la imposición de sanciones, respecto de conductas que hayan resultado en un beneficio económico para el infractor.

En ese orden de ideas, se puede apreciar que, tanto la normativa como los criterios de la autoridad jurisdiccional prevén una multiplicidad de elementos que debe analizar el operador jurídico, antes de aplicar una sanción.

De ahí que, considero que la proporcionalidad de la sanción reside esencialmente en la ponderación que debe realizar la autoridad entre las circunstancias en las que se dio la conducta infractora, la gravedad de la falta, los bienes jurídicos afectados, así como la capacidad socioeconómica del infractor y si existió reincidencia, y la sanción que la autoridad decide imponer.

La imposición de una sanción no puede constituir un ejercicio automático, sino que debe implicar el análisis de múltiples elementos que permitan a la autoridad identificar el grado de afectación que una conducta generó o pudo generar sobre los bienes jurídicos que buscan proteger las normas; si la persona infractora tuvo la intención de cometer o no la infracción (negligencia o dolo); la capacidad

⁷ Véase la jurisprudencia 20/2024 de rubro "FISCALIZACIÓN. LAS SANCIONES QUE IMPONE LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA SE BASAN EN CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES EN QUE ES COMETIDA UNA FALTA, SIN QUE PUEDAN CONSIDERARSE COMO CRITERIOS FIJOS, INAMOVIBLES O VINCULANTES".

⁸ Véase la jurisprudencia 24/2024 de rubro "MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN)".

económica, la singularidad o multiplicidad de faltas y el efecto disuasivo e inhibitorio de la sanción.

Bajo esas condiciones, es que se puede concluir que la proporcionalidad entre la infracción y la sanción deriva necesariamente de la congruencia que exista entre la valoración de los elementos que permiten calificar la gravedad de la falta y la individualización de la sanción.

En efecto, si la autoridad determina del análisis de los relatados elementos que una falta debe calificarse como leve es que no podrá corresponderle una sanción elevada, sino alguna que se acerque a la menos gravosa, como podría ser una amonestación pública.

Por el contrario, si el operador jurídico establece que una conducta merece calificarse como grave es que no resulta plausible que al infractor se le imponga alguna de las sanciones previstas por la normativa como leves.

Así, el sistema normativo deposita esencialmente en la correcta calificación de la gravedad de la falta que realicen los operadores jurídicos, la proporcionalidad de las sanciones que se deben imponer.

Xav

