

## **Proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral**

***Por Héctor Rivera Estrada***

En principio debe señalarse que en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contienen disposiciones encaminadas a salvaguardar a las personas gobernadas de actos arbitrarios, de molestia y de privación de cualquier autoridad.

Asimismo, ponen de relieve la prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales de cualquier autoridad, incluida aquellas que en su actuar ejercen funciones de investigación, en específico sobre aspectos de fiscalización sobre el origen, monto y destino de los recursos que los partidos políticos obtienen a través de las prerrogativas que el Estado les proporciona para el desarrollo de sus actividades como entidades de interés público.

De ahí que, en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización las autoridades deben llevar a cabo actuaciones aptas para conseguir los fines pretendidos y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que, su actuar queda limitado a lo objetivamente necesario; esto es, debe existir una intervención mínima, ante la posibilidad de realizar diligencias razonables para la obtención de elementos para comprobar la posible conducta infractora.

Así, en la facultad de investigación y de fiscalización, la autoridad debe ajustar su actuar conforme al criterio de proporcionalidad, mediante el cual se encuentra sometida a ponderar que en la revisión de gasto de los recursos de los partidos políticos, se estime la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisar las razones por las que se toma la decisión de llevar a cabo actos de molestia a alguna persona en un derecho, en aras de preservar otro valor de los protegidos constitucional y legalmente.

Acorde con la normatividad aplicable, en los procedimientos de fiscalización el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuenta con ámbitos de discrecionalidad para graduar una infracción, siempre y cuando respete los márgenes constitucionales y legales establecidos; por lo que, acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral debe considerar las circunstancias que rodean la transgresión de la norma administrativa, en términos de lo establecido en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es decir, para la individualización de las sanciones la autoridad fiscalizadora no puede exceder los límites que la Constitución y la ley prevén, ya que, al contar con la libertad para fijarlas, debe realizar una ponderación de las condiciones objetivas y subjetivas acorde con la conducta irregular que ha determinado y las particulares del sujeto infractor; lo que derivado de dicho ejercicio, le permite individualizar la conducta reprochable bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

Resulta importante resaltar que, aun cuando el Instituto Nacional Electoral tiene facultades para variar el método para ejercer su facultad fiscalizadora y sancionatoria -a partir de su potestad discrecional-, no le es dable inaplicar -entre otros- el principio de proporcionalidad para efectos de que su resolución resulte en un adecuado ejercicio de motivación, respetando los límites máximos de sanciones.

Así las cosas, la identificación de una conducta reprochable y su eventual sanción, con independencia de la debida motivación y fundamentación en las que deben sustentarse, el ejercicio de facultades de fiscalización también debe observar los principios de prohibición de excesos o abusos y de proporcionalidad.

Esto es, no obstante que la facultad fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades discrecionales en su ejercicio, dicha actividad en uso de atribuciones normativas no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, sino que debe expresar las razones justificativas de la adecuación de la infracción con la sanción, para lo cual se las circunstancias objetivas y subjetivas del caso concreto, como los hechos y sus consecuencias materiales, los efectos perniciosos de la falta cometida, así como la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta, deben advertirse en el acto de autoridad<sup>1</sup>.

Resulta necesario resaltar que la fiscalización en materia electoral reviste un carácter especial conforme el estatus de los partidos políticos y de las prerrogativas que constitucionalmente les corresponde acorde con el financiamiento público para la realización de sus actividades; aunado al hecho, de su capacidad de autogobierno y autoorganización.

De ahí que, al momento de identificar una conducta contraria a la normativa, la autoridad administrativa electoral está obligada también a acreditar el beneficio alcanzado por dicha infracción y que pueda ser contabilizado; ello, con la finalidad de que el monto de la sanción no pueda imponerse con una cuantía menor al monto del beneficio obtenido por el partido político, a efecto de que en realidad se cumpla con la finalidad de desincentivar el ejercicio de las acciones ilícitas<sup>2</sup>.

Así las cosas, en muchos casos en que los partidos políticos se ven sancionados recurren a impugnar dichas determinaciones y en los recursos de apelación resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se atienden aspectos relacionados con la imposición de sanciones que superan el cien por ciento del beneficio obtenido.

---

<sup>1</sup> Sustento contenido en los criterios de Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Jurisprudencia 24/2003, de rubro "SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN"; y, Tesis CXXXIII, de rubro "SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JUDICIAL DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN".

<sup>2</sup> Criterio orientador conforme la Tesis XII/2004 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.

Esas circunstancias, han sido plenamente esclarecidas jurisdiccionalmente, al señalar que la autoridad responsable se encuentra facultada para imponer dichos montos como sanción, cuando la gravedad y las circunstancias del caso lo ameritan y hubiera quedado debidamente justificado; por lo que, contrario al principio de proporcionalidad, el correspondiente al de sanción excesiva, se ha sostenido que en cada caso en lo particular, la autoridad fiscalizadora realiza en ejercicio de su facultad discrecional, una individualización de la sanción a los sujetos obligados por lo que la vulneración al principio de proporcionalidad se desvanece por una parte para lograr un objetivo reproche a la conducta indebida, y por otra parte, logra una ponderación que permite que la decisión sancionatoria no resulte desproporcionada, excesiva o contraria a la norma, toda vez que no debe perderse de vista que la sanción tiene como objeto el inhibir una conducta contraria a la normativa atendiendo a la especificidad de los sujetos infractores como al patrimonio del que hacen uso -partidos políticos con uso de recursos públicos mediante el financiamiento como prerrogativa constitucional-.

Por ello, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracciones I a V, prevé para los partidos políticos un catálogo de sanciones consistentes en: i) amonestación pública; ii) multa; iii) reducción de ministraciones; iv) interrupción de transmisión de propaganda; y, v) cancelación del registro.

De manera que, al establecer el legislador un mínimo y un máximo para que la autoridad pueda sancionar, ésta tiene la potestad de fijar el monto y el porcentaje que estime adecuado, exponiendo las razones que motivan su decisión, por lo que, en cada caso concreto, la autoridad administrativa en ejercicio de su discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, debe fundar y motivar las razones que la orientaron para graduarla, considerando el principio de proporcionalidad, cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye, al deber cumplir una función preventiva dirigida a los miembros de la sociedad en general y, a la vez, una específica, de manera que quien comete una irregularidad se abstenga de incurrir en la misma falta.

Así las cosas, el principio de proporcionalidad se configura como una garantía frente a toda actuación de una autoridad administrativa, que entrañe una restricción al ejercicio de derechos; supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar, por lo que, en el derecho administrativo sancionador electoral, este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye para lograr una adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad debe actuar con mesura al momento de sancionar y justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso

concreto; por lo que, debe observarse que el principio de proporcionalidad también tiene como elemento, la exclusión del beneficio ilegal o del incentivo perverso que no lleve a cumplir con la función de prevención de la sanción jurídica, que a cada infractor se impone con el objeto de evitar un indebido beneficio y de conseguir la salvaguarda del interés general.

Como se observa, el principio de proporcionalidad no es autónomo ni independiente, sino que concurre con otros para lograr su eficacia; entre los elementos que se integran se encuentra el de sanción, cuya finalidad es inhibir la comisión de faltas futuras y evitar que el infractor pondere la ventaja entre el costo de la infracción y el beneficio obtenido con la imposición de una sanción menor; ello, con la finalidad de que el reproche resulte eficaz en cuanto a sus efectos coactivo y disuasorio, de forma que los partidos políticos puedan advertir la gravedad de la conducta indebida y las consecuencias que le devienen ante la violación de la norma.

De esta manera, para actualizar el principio de proporcionalidad -sea por autoridad administrativa o jurisdiccional electorales- debe llevarse a cabo un ejercicio de ponderación de los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento aplicable en su conjunto, a fin de que la autoridad administrativa al amparo de su discrecionalidad individualice la imposición de sanciones, aun y con el riesgo de que en el examen que se lleve a cabo, el mismo resulte casuístico, por lo que resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

Por lo dicho es que se advierten dos premisas para fijar una sanción: 1. enmarcar la conducta sancionable en una de las categorías configuradas legalmente; 2. En cada una, precisar la cuantía o duración específica de la sanción, según la distancia entre los límites máximos y mínimos establecidos por el legislador; dicha determinación debe ajustarse a las circunstancias concurrentes con el objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida y con arreglo a parámetros legalmente establecidos para el cálculo de la sanción tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente<sup>3</sup>.

De ahí que, una sanción pecuniaria por la comisión de una infracción administrativa resulta contraria al principio de proporcionalidad, cuando es excesiva y divergente entre las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito y cuando va más allá de lo lícito y razonable.

Por lo que, para cumplir con el principio de proporcionalidad, demos partir de que existe una infracción establecida legalmente la cual merece la imposición de una sanción que permite su graduación; luego, tal situación conduce automáticamente

---

<sup>3</sup> Sirve de sustento, el contenido de la Jurisprudencia P./J. 9/95 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro, MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.

a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo.

Ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una cuantificación a partir de una sanción mínima hacia otra de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción<sup>4</sup>.

Finalmente, no debe pasar por desapercibido que los recursos de los Partidos Políticos Nacionales tienen como fuente principal de ingresos el financiamiento público, cuyo ejercicio se encuentra sujeto al control de la autoridad electoral, por lo que de existir alguna irregularidad, ésta debe ser sancionada conforme a la normativa aplicable.

En ese contexto, las obligaciones en materia de fiscalización son sujetas de verificación exhaustiva por lo que, al ser susceptibles de sanción, la proporcionalidad de la imposición de castigos legales no resulta de aplicación independiente, sino que se interrelaciona con otros principios para lograr su eficacia e inhibir la comisión de faltas futuras, evitar la ventaja entre el costo de la infracción y el beneficio obtenido con la imposición de una sanción menor; ello, con la finalidad de que el reproche resulte eficaz en cuanto a sus efectos coactivo y disuasivo.

Por lo que, tanto la autoridad administrativa como jurisdiccional electorales, en sus estudios y resoluciones deben ser cautelosos, al extremo de esmerarse en el cuidado de la imposición de sanciones con un carácter de proporcionalidad.

---

<sup>4</sup> Sirve de sustento, el contenido de la Tesis XXVIII/2003, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.