

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

1. La función represiva en materia electoral

La democracia se rige conforme a principios y normas jurídicas que establecen cuáles actos pueden realizarse de modo ordinario y durante los procesos electorales y cuáles no. Por lo que romper o desconocer el régimen jurídico de la democracia debe tener una consecuencia: la sanción de la conducta infractora, como ultima ratio.

La liza electoral implica el enfrentamiento de partidos y candidatos en busca de alcanzar el poder político. Esa lucha supone la puesta en juego de estrategias que, lamentablemente, no siempre se ajustan al marco jurídico de la democracia, sino que pueden ser fuente de ilicitud; para combatir este tipo de conductas u omisiones se han diseñado mecanismos de exigibilidad y medios de defensa para denunciar una posible violación legal.

De acuerdo con la legislación secundaria, el régimen sancionador electoral se compone de tres figuras procesales: el POS, el PES y el procedimiento de fiscalización. Una cuarta figura es el procedimiento de remoción, que se desarrolla reglamentariamente para la designación y remoción de las y los consejeros presidentes y consejeros electorales de los OPL (organismos públicos electorales locales).

a) Procedimiento ordinario de sanción

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIEPE) establece el Régimen Sancionador Electoral, señala los sujetos, conductas sancionables y las sanciones a imponer por las infracciones cometidas a las disposiciones electorales.

De acuerdo con lo dispuesto legalmente, el POS es el instrumento para el conocimiento de faltas y aplicación de las sanciones y podrá iniciar de oficio o a instancia de parte, cuando cualquier órgano del INE tenga conocimiento de conductas infractoras. La facultad investigadora de la autoridad electoral prescribe en un término de tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o de que se tenga conocimiento de la infracción (LGIEPE, artículo 464, 2016).

b) Procedimiento especial sancionador

De acuerdo con lo que establece la constitución, el INE investigará mediante un procedimiento expedito previsto legalmente, las infracciones en que incurran los actores político-electorales e integrará el expediente respectivo, para someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF. En el procedimiento, el INE podrá imponer

como medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión (CPEUM, artículo 41. III).

La legislación secundaria señala que, durante los procesos electorales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (Unidad Técnica) adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, será la encargada de instruir el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o el párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; contravengan normas de propaganda político electoral o constituyan actos anticipados de campaña. Por su parte, el órgano competente para resolver el procedimiento especial sancionador es la Sala Especializada del TEPJF (LGIPE, artículos 470-477).

La Sala Superior del TEPJF ha señalado que el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública. Dicho procedimiento puede ser instaurado durante el desarrollo o fuera de un proceso electoral (Jurisprudencia 10/2008).

Asimismo, la Sala Superior ha señalado que el cese de la conducta infractora no deja sin materia al procedimiento especial sancionador, en virtud de que tiene un carácter sumario y precautorio, que puede finalizar, antes de la emisión de una resolución de fondo, cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el citado código. Por tanto, el hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe continuar el desahogo del procedimiento, a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes (Jurisprudencia 16/2009).

c) Procedimiento ordinario de fiscalización

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos está a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización (LEGIPE, artículo 190).

Corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización vigilar que los recursos de los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos

políticos, o se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la Ley, según corresponda.

A su vez, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTEF) tiene la facultad de presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización (LGIPE, artículos 199.1.c) y 428.1.c)).

Asimismo, la UTEF tiene la atribución de instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas que se presenten y proponer a la consideración de la Comisión de Fiscalización la imposición de las sanciones que procedan (LGIPE, artículo 428.1.g)).

El Consejo, la Comisión, la UTEF o, en su caso, el OPL correspondiente, pueden ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento, por cualquier medio, de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre una posible conducta infractora. La facultad de iniciar estos procedimientos, derivados de la revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña prescribe dentro de los 120 días siguientes a la aprobación de la resolución correspondiente. La posibilidad de iniciar procedimientos que no hayan sido previamente conocidos por la autoridad prescribe en tres años, contados a partir de que ocurrieron los hechos infractores o que se tenga conocimiento de los mismos.

El procedimiento de queja se iniciará a partir del escrito que presente cualquier interesado por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización (RPSMF, artículo 27).

d) Procedimiento de remoción

De acuerdo con la ley, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los OPL serán designados por el Consejo General, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por dicha ley y los requisitos para ser consejero electoral local, así como que, en caso de que ocurra una vacante de consejero electoral local, el Consejo General hará la designación correspondiente (LGIPE, artículo 100).

Con la finalidad de hacer operativa la atribución prevista en el artículo 100 de la LGIPE y garantizar la ocupación de las vacantes que se susciten en los cargos de Consejero Presidente y Consejeros Electorales de los OPL, el Consejo General del INE aprobó el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales (Reglamento de remoción).

De esta forma, las y los consejeros electorales, así como las y los Consejeros Presidentes de los OPLs podrán ser removidos por el Consejo General del INE, por incurrir en alguna de las causas graves señaladas en el artículo 102 de la LGIPE.

El Consejo General del INE es la autoridad competente para remover a los funcionarios señalados en el párrafo previo, por incurrir en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 102 de la ley general. La Secretaría Ejecutiva, por medio de la Unidad de lo Contencioso será la instancia responsable de sustanciar el procedimiento de remoción (Reglamento de remoción, artículo 35). El procedimiento se podrá iniciar de oficio o a instancia de parte (Reglamento de remoción, artículo 37.1).

2. Proporcionalidad entre la infracción y la sanción que se impone en el actual modelo coactivo electoral

Como se señaló en el apartado previo, hasta el momento, el POS, el PES, el procedimiento de fiscalización y el procedimiento de remoción, han sido instrumentos eficaces de denuncia para reclamar la realización de una conducta ilegal. Sin embargo, **su efectividad coactiva ha quedado en entredicho porque la existencia de los procedimientos mencionados no ha desincentivado la presencia de irregularidades en el funcionamiento cotidiano de los partidos políticos y, menos aún, en el comportamiento de candidatas y candidatos durante la contienda electoral.** Tal vez, al contrario, el proceso electoral ha sido terreno de pruebas propicio para la puesta en práctica de conductas contrarias a Derecho, ya sea para obtener una ventaja propia o para provocar un perjuicio a otro sujeto. Otro tanto en ese sentido ha ocurrido con los funcionarios electorales locales que, independientemente de tener la obligación de respetar la legalidad y un código ético de conducta, han llegado a apartarse de su responsabilidad, trastocando la esencia de su actividad.

Esta circunstancia genera una sensación de ausencia en el modelo coactivo electoral y una interrogante: ¿si el POS, el PES, el procedimiento de fiscalización o el de remoción, son herramientas eficaces de denuncia, qué elemento está fallando dentro del modelo coactivo electoral, para evitar la presencia de comportamientos ilícitos?

Una respuesta posible sería la posible **ineficacia del sistema de sanciones que, lejos de desincentivar las conductas ilegales, se ha convertido en un incentivo perverso en favor del infractor**, pues, en lugar de ser un acicate real para evitar la realización de conductas ilegales las promueven de forma indirecta **porque, en aras de ajustarse al principio proporcionalidad, las sanciones devienen demasiado leves** o, aun siendo severas, éstas continúan, tal vez, debido a un problema originario de regulación en el sistema, **porque en ocasiones resulta más benéfico para los partidos o candidatos sujetarse a sufrir o realizar el pago de la sanción en contraposición del beneficio obtenido al violentar la norma electoral.**

Es por ello, que incluso la autoridad administrativa ha tenido que emitir acuerdos, lineamientos que pueden prevenir la conducta y las autoridades jurisdiccionales crear criterios de interpretación que tratan de ayudar al cumplimiento eficaz de la norma, pero sin duda, son los sujetos de derecho quienes deben tener la voluntad de la observancia de la norma que le es obligatoria y las sanciones deben tener la fuerza de salvaguardar la ley de la erosión de las acciones contrarias.

Al ubicar a la sanción como ingrediente fundamental del derecho administrativo sancionador, debemos considerar, entonces, que un régimen represivo completo y efectivo no es el que cuenta con el mayor catálogo de sanciones, sino el que genera una política de prevención robusta y sanciona sólo cuando es estrictamente necesario.

En síntesis, la sanción será un mecanismo que, mediante castigos o recompensas, intentará prevenir conductas ilegales. Su aplicación será una última *ratio*, cuya legitimidad dependerá, en gran medida, de quien la aplique y en qué supuestos lo haga.

3. Fuentes consultadas

CPEUM. 2024. México: INE.

Jurisprudencia 10/2008, *PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN*, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 23 a 25.

Jurisprudencia 16/2009, *PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO*, Cuarta época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 38 y 39.

LGIPE. 2024. México: INE.

Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. 2023.
Reglamento del Instituto Nacional para la designación y remoción de las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales, 2023.

Sentencia SUP-RAP-17/2006. Actor: PRD. Autoridad responsable: CG del IFE.
Disponible en:

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2006/RAP/SUP-RAP-00017-2006.htm> (consultada el 31 de octubre de 2019).

Tesis XLV/2002, *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL*, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122.