

Jueves 13 de marzo de 2025

Rosalinda Martínez Zárate

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

Introducción

El principio de proporcionalidad de la sanción tiene su fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que: “Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.”

De la literalidad de esta previsión se advierte que las sanciones deben guardar proporción con la infracción que la genera. No debemos perder de vista que la razón de ser de las sanciones no es meramente punitiva, sino que también busca erradicar las conductas consideradas contrarias al interés general o al bienestar común y, también, de alguna manera, la reparación del daño causado con la conducta infractora.

En nuestro actual sistema electoral un principio esencial, aunque no el único, que las autoridades electorales debemos garantizar es el de la equidad en las contiendas electorales para la renovación de los poderes estatales, ejecutivo, legislativo; y, ahora, también diversos cargos del poder judicial. Ese principio es el que se ve tutelado a través de la tipificación como infracciones administrativas de diversas conductas que pueden ir en detrimento de ese principio y otros.

Asimismo, para cada infracción, dependiendo de su gravedad, ya sea desde la Constitución general o bien en la legislación secundaria se prevén las sanciones correspondientes. Sin embargo, las personas operadoras jurídicas son las responsables de ponderar en cada caso, según las características de cada caso, la sanción que corresponda.

En este orden de ideas, el objetivo de este ensayo es exponer de manera general la naturaleza y fines de los procedimientos de fiscalización, ordinarios y sancionadores, así como el análisis de un caso que implicó determinada complejidad para determinar la sanción correspondiente, en específico, lograr que la sanción fuera efectiva pero proporcional a la gravedad de la infracción a la que recayó. En tal virtud, el trabajo se dividirá en los siguientes apartados: **1)** Naturaleza y fines de los procedimientos administrativos en materia electoral; **2)** Análisis de un caso relevante, **3)** Conclusiones.

1) Naturaleza y fines de los procedimientos administrativos en materia electoral

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) regula los **procedimientos ordinarios sancionadores** y procedimientos especiales sancionadores a nivel federal.

Los procedimientos ordinarios se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales. Un ejemplo clásico de procedimiento ordinario sancionador es el relativo a la indebida afiliación de personas a partidos políticos.

Por otro lado, están los **procedimientos especiales sancionadores**, los cuales son expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales. El procedimiento especial sancionador, surgió en 2006, resultado de una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-17/2006). La Sala Superior subrayó la necesidad de contar con un procedimiento expedito que en los casos que analizó permitiera en un plazo breve suspender los spots en radio y televisión denunciados. Las infracciones comunes conocidas a través de estos procedimientos son actos anticipados de campaña, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad por parte de los servidores públicos; difusión de propaganda gubernamental en período prohibido, calumnia y violencia política en razón de género, de entre otras.

La LEGIPE establece que las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta que los procedimientos ordinarios se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, mientras que los procedimientos especiales sancionadores, los cuales son expeditos, se instauran por faltas cometidas dentro de los procesos electorales.

Por otro lado, en cuanto a los **procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización**, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, expedido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), establece que estos procedimientos se refieren a las quejas o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados (partidos políticos).

El Reglamento precisa que en caso de que el INE delegue las funciones de fiscalización, el Organismo Público Local respectivo aplicará las disposiciones previstas en el mismo. El Organismo Público Local sustanciará y resolverá los procedimientos oficiosos o de queja relacionados con el objeto materia de delegación en el proceso de fiscalización. El Instituto podrá asumir los procedimientos que hayan sido delegados a los Organismos Públicos Locales, asimismo, podrá ejercer su facultad de atracción, cuando así lo determine el Consejo.

2) Análisis de un caso

Un caso que permite apreciar la complejidad de aplicar sanciones proporcionales es el relativo a la pérdida del derecho de J. Félix Salgado Macedonio a ser registrado como candidato de MORENA a la gubernatura de Guerrero, en 2021.

El artículo 229, numeral 3, de la LEGIPE establece: “Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo ... y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.”

El denunciado se ubicó en el supuesto; el INE consideró aplicable la sanción prevista en la ley, relativa a perder el derecho a ser registrado como candidato. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en una primera sentencia (SUP-JDC-416/2021) realizó una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, y 445, 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE y concluyó que a pesar de que se actualizó la conducta consistente en la omisión de rendir informes de precampaña, **no resultaba procedente que la responsable aplicara de manera automática y exclusiva la sanción de pérdida del derecho de los actores a ser registrados como candidata o candidatos o la cancelación de su registro como tales; sino que la autoridad administrativa federal, a efecto de castigar dicha conducta, debía considerar que la sanción admitía una graduación**, dependiendo de las circunstancias objetivas, subjetivas y de la gravedad de la falta, por lo que en plenitud debería determinar la sanción a imponer, de las siguientes:

- Amonestación.
- Multa; o bien.
- La pérdida del derecho del precandidato o precandidata a ser registrado como candidato o candidata o, si ya está hecho el registro, con su cancelación.

Por tanto, la Sala Superior revocó la sanción y le ordenó al INE re individualizar la sanción y que, si decidía aplicar la sanción máxima, esa elección debía atender los más altos estándares de justificación y restricción que un derecho humano amerita.

El INE en acatamiento, aplicó la misma sanción. El INE expuso que se desplegó y lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, al omitir presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, pues no sólo no lo presentó, sino que inclusive se “intentó engañar a la autoridad fiscalizadora”, porque el ciudadano actor insistió en que no era precandidato.

Esa determinación administrativa finalmente fue confirmada por la Sala Superior (SUP-RAP-108/2021).

El caso es interesante porque plantea el dilema entre evitar fraudes a la ley, proteger los principios constitucionales de equidad en la contienda y rendición de cuentas, y,

por otro lado, la garantía del ejercicio de derechos humanos político-electorales, como es el derecho a ser votado.

En este caso, no se trató de una aplicación literal de la sanción prevista en ley, esta Sala Superior realizó una interpretación conforme que permitió no aplicar la máxima sanción de manera automática, sino graduarla atendiendo a la gravedad de la infracción.

Una sanción alta puede ser muy eficaz para erradicar conductas infractoras; sin embargo, como parte de un Estado constitucional, las autoridades también deben garantizar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales; de ahí que este caso resulta controversial, ya que al final del día prevaleció la sanción más alta, lo que se tradujo que en el sancionado ya no pudo ser candidato a gobernador en 2021, es decir, ya no pudo ejercer su derecho humano, de naturaleza político electoral, a ser votado.

Más allá de lo acertado o no de la resolución de este caso, nos muestra la complejidad del ejercicio ponderativo que deben realizar las autoridades administrativas y jurisdiccionales a la hora de determinar o, en su caso, confirmar una sanción.

3) Conclusiones

El régimen sancionatorio electoral protege principalmente la equidad en las contiendas electorales, así como tutelar el ejercicio de los derechos político-electorales, a través de la tipificación de diversas infracciones y la previsión de diversas sanciones.

En cada caso, las personas operadoras jurídicas deben valorar los bienes, principios y derechos involucrados a fin de fundar y motivar debidamente la sanción adecuada para cada caso, atendiendo a sus particularidades. En tanto hay sanciones que pueden implicar la restricción en el ejercicio de derechos humanos, de naturaleza político-electorales, es exigible a las autoridades un deber reforzado de motivación que garantice la no imposición de sanciones desproporcionadas.