

La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral

Raymundo Aparicio Soto

La regulación de la facultad sancionadora en materia electoral en México se remonta al año 1918, al expedirse la Ley para la Elección de Poderes Federales, en la cual se estableció, supletoriamente¹, que los juzgadores de distrito podían imponer sanciones de naturaleza pecuniaria, privativas de libertad y suspensión de derechos².

Posteriormente, en 1963 con la Ley de Reformas y Adiciones se atribuyó a la Secretaría de Gobernación, la facultad sancionadora para, entre otras, cancelar el registro de partidos políticos nacionales de manera temporal o definitiva; facultad que consecuentemente, fue trasladada a la Comisión Federal Electoral en 1977 y que en el año de 1990 con la creación del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), se atribuyeron facultades a esta autoridad para desplegar procedimientos para investigar de las probables conductas infractoras atribuidas a los partidos políticos y remitirlas a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para que impusiera la sanción correspondiente³.

Con la reforma electoral de 1996 se atribuyó al IFE la facultad para conocer y resolver los procedimientos sancionadores, con ello la potestad de imponer sanciones a partidos políticos, agrupaciones políticas y observadores electorales.

Consecuentemente, en el 2014 y su reforma del 2020 se previó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) la instauración de los procedimientos ordinario y especial sancionador, así como el de fiscalización para investigar y en su caso, sancionar aquellas conductas que fueran contrarias a la normativa electoral⁴.

En el caso particular para la Ciudad de México, el actual Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa misma entidad, prevé procedimientos sancionadores tanto ordinario y especial, así como en materia de fiscalización para sancionar las posibles conductas infractoras que contravengan la legislación electoral.

¿Qué implica la facultad sancionadora?

El derecho administrativo sancionador electoral es una subespecie del derecho administrativo sancionador que junto con el Derecho Penal forman parte del denominado *ius Puniendi*, que es conocido como la facultad del Estado para

¹ Acorde al entonces Código Penal del Distrito Federal.

² García Figueroa, Héctor Daniel, "Nota introductoria", en Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia, México, tejf, 2011, p. 11.

³ Idem.

⁴ Particularmente, con motivo de la reforma electoral de 2020 se prevé que la Sala Superior, a través de una Comisión Especializada sea quien tenga la facultad sancionadora para el caso del procedimiento especial sancionador.

imponer sanciones a la ciudadanía por la comisión de delitos, o en su caso, infracciones.

Así el *Ius Puniendi* estatal en sentido subjetivo, es la facultad que el sistema jurídico reconoce para sentar y aplicar castigos, y, en sentido objetivo, se trata del conjunto de las normas sancionadoras establecidas y de las prácticas de su aplicación⁵.

De esa manera, se puede afirmar que los principios que rigen al derecho penal resultan aplicables al derecho administrativo sancionador electoral, el cual puede definirse como el conjunto de normas jurídicas sustantivas que regulan el ámbito de las infracciones en materia electoral, conformado por un catálogo de infracciones, sujetos infractores y sanciones, con la finalidad de garantizar el equilibrio del sistema democrático desde una perspectiva preventiva, correctiva y reparadora que busca proteger los derechos político electorales de la ciudadanía, de los actores políticos que la integran.

Principios que rigen la facultad sancionadora

Si bien los principios no operan como normas, sí establecen consecuencias jurídicas a efecto de satisfacer condiciones previstas para el cumplimiento de la Ley, por tanto, cuando se afirma que un principio está dentro de nuestro derecho, significa que los juzgadores deben tenerlo en cuenta como criterio para inclinar su decisión en uno u otro sentido⁶.

Así, entre los principios que rigen la facultad sancionadora, encontramos por nombrar a algunos⁷: a) el principio de legalidad; b) el principio de tipicidad; c) el principio del debido proceso; d) *nulla poena sine lege* o no hay pena sin ley; e) *non bis idem* o el no ser juzgados dos veces por el mismo delito; f) *non reformatio in pejus* que garantiza que la sanción no sea incrementada como resultado de algún recurso promovido; g) principio de proporcionalidad.

Para ello, el principio de *proporcionalidad o prohibición de exceso para la imposición de sanciones* puede entenderse como la relación que existe entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta; esto significa que la sanción debe ser adecuada y necesaria para proteger el orden público y los derechos de los actores involucrados.

Conforme a dicho principio es que se limita la arbitrariedad e irracionalidad de la actividad estatal, esto implica que las sanciones deben ser correspondientes a la esencia del hecho infractor, lo que constituye un imperativo de graduación que debe

⁵ García Amado, Juan Antonio. Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites. Consultable en: [file:///D:/OneDrive%20-%20Tribunal%20Electoral%20del%20Poder%20Judicial%20de%20la%20Federaci%C3%B3n/raymundo.aparicio/Downloads/admin,+DA_280-281_03%20\(1\).pdf](file:///D:/OneDrive%20-%20Tribunal%20Electoral%20del%20Poder%20Judicial%20de%20la%20Federaci%C3%B3n/raymundo.aparicio/Downloads/admin,+DA_280-281_03%20(1).pdf)

⁶ DWORKIN, Ronald. Los derechos en serio, 5ª reimpression, abril 2002, Barcelona: Ariel. Pp. 77

⁷ Ossa Arbeláez, Jaime, Derecho administrativo sancionador: hacia una teoría general del derecho administrativo sancionador y una aproximación para su autonomía, Colombia, Legis, 2000, pp. 220-502.

considerar la *gravedad de la conducta*, así como la afectación al bien jurídico tutelado.

La imposición de sanciones debe atender el principio de proporcionalidad

La LGIPE establece en su Libro Octavo, artículo 458, párrafo 5, que una vez que se haya comprobado la existencia de una infracción, así como su imputación a las personas consideradas como responsables, la autoridad electoral deberá tomar en consideración las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

Así, dicho ordenamiento establece que se debe valorar entre otras circunstancias, las siguientes: a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan 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; f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Además, ha sido criterio de la Sala Superior del TEPJF⁸ que al momento de individualizar la sanción de un caso concreto, la autoridad debe calificar la *gravedad de la falta*; para ello se debe tomar en cuenta los elementos objetivos que hubiesen concurrido en su realización; así como las *condiciones esenciales de su comisión*, además de valorar si la conducta fue dolosa o culposa, a efecto de evidenciar la *proporcionalidad* entre el quebranto al orden jurídico y la conducta involucrada.

En ese sentido, a efecto de establecer la gravedad de la conducta, esta se puede calificar como *leve, regular o grave*, y en este último supuesto, precisar si la falta se trata de una *gravedad ordinaria, especial o mayor*⁹.

Al respecto, la persona juzgadora que sustente su determinación debe justificar la calificación de la gravedad de la falta y para ello puede considerar como parámetros¹⁰, sin que esos sean limitativos en su motivación y a manera de ejemplo, lo que en su momento establecía el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.

Para ello, dicho ordenamiento establecía, por ejemplo, que la falta *leve* existe cuando la violación a la norma no afecte bienes jurídicos que produzcan un daño a

⁸ Véase SUP-REP-3/2015.

⁹ Para ello, la autoridad electoral ha empleado para tal efecto lo dispuesto en el criterio orientador S3ELJ/24/2003 de rubro "SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN".

¹⁰ Parámetros que estaban contenidos en el artículo 19 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México publicado por el Consejo General de dicho Instituto, en su sesión extraordinaria del día veintitrés de diciembre del año dos mil ocho.

la vida democrática, a la estructura constitucional y legal o a las instituciones fundamentales del Estado o terceros.

La falta *regular* estaba contemplada cuando se cause daños a terceros y se afecte la normatividad electoral, de tal forma que implique, aún como riesgo, una afectación a cualquiera de los bienes jurídicos referidos.

Así, la falta *grave*, por ejemplo, se señala cuando de manera sistemática y retirada, se afectaba alguno de los principios en la materia electoral, y sustancialmente cuando se afecte el desarrollo del proceso electoral o su preparación y se compruebe que la comisión de la falta fue dolosa, así como cuando se hubiese involucrado a terceros inocentes en su realización.

Si bien dichos parámetros de calificación de la gravedad de la falta resultan orientadores, la persona juzgadora tiene la obligación de motivar debidamente su determinación, exponiendo las particularidades del caso a efecto de justificar las razones que sustentan su fallo.

Consecuentemente, la autoridad debe determinar la sanción y seleccionar dentro del catálogo de sanciones establecidas en la ley, aquella que sea la más idónea, a partir de la imposición de la mínima y avanzar gradualmente al máximo monto, a efecto de que sea racional y adecuada para inhibir la probable realización futura de conductas ilícitas similares¹¹.

Así la Sala Superior, ha establecido que, la autoridad debe especificar en forma pormenorizada, lógica y congruente, las razones para determinar el quantum, o bien, el tipo de sanción, para cumplir con el principio de racionalidad o proporcionalidad de la pena, sin que la culpabilidad y la gravedad de la falta, se valoren como aspectos autónomos para determinar el tipo y el monto de la sanción, sino más bien dichos parámetros deben ser vistos como complementarios¹².

La aplicación de la proporcionalidad al caso concreto

En algunos casos, la Sala Superior del TEPJF ha analizado la aplicabilidad de la proporcionalidad o la falta de su justificación en la imposición de sanciones, mismos que han servido para fijar criterios sobre el análisis de este principio.

Así, en el SUP-3/2015, se revocó una sentencia de la Sala Regional Especializada en la que acreditó una estrategia ilegal de difusión sistemática, continua y reiterada de los informes de labores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), a través del uso de promocionales en radio y televisión transmitidos indebidamente de manera extraterritorial a nivel nacional.

¹¹ Véase la Tesis XXVIII/2003 de rubro SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.

¹² SUP-REP-5/2015.

Al respecto, la Sala Especializada estimó que los promocionales del violaron el principio de equidad en la contienda y contravinieron el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, sobreexponiendo a dicho partido político y sus legisladores en radio y televisión a nivel nacional de manera indebida.

Para ello, dicha autoridad jurisdiccional calificó la falta como *leve* y en consecuencia le impuso al PVEM una sanción consistente en una amonestación pública, no obstante, la Sala Superior advirtió la incongruencia de la calificación realizada en relación con la afectación al modelo de comunicación política y que por ello, tenía una trascendencia relevantes, a partir de la afectación al desarrollo de los procesos electorales.

Bajo dicha argumentación, ordenó a la autoridad responsable realizar una nueva individualización de la sanción, para que, con base al principio de *proporcionalidad*, calificara de nueva cuenta la falta como *grave* y valorara la imposición de una sanción acorde a la afectación de los bienes tutelados, que fuera eficaz y correlativa a la vulneración causada, esto es, que fuera proporcional a la afectación causada.

Por otro parte, en el asunto SUP-REP-24/2018, se determinó que en los asuntos en los que se acreditara el uso indebido de imágenes de niñas, niños y adolescentes en propaganda electoral, por regla general, la falta debe calificarse como *grave*, ya que se afecta una violación directa a una prohibición prevista en la Constitución consistente en la vulneración al interés de las personas menores de edad, de ahí que modificó el parámetro de la proporcionalidad para la imposición de las sanciones en este rubro, para que se atendiera dicho principio conforme a las consideraciones del caso y dicha gravedad a efecto de modular la determinación de la sanción.

Conclusiones

1. La facultad sancionadora de la autoridad electoral, no resulta meramente discrecional, sino esta debe atender a la gravedad de la falta, así como las condiciones especiales de su comisión previstas en la LGIPE, con sustento en el principio de proporcionalidad, el cual debe atender el quebranto al orden jurídico y la conducta involucrada para modular la medida sancionatoria a imponer.

2. La labor de la persona juzgadora implica fundamentar y motivar la imposición de las penas a los sujetos infractores, en atención a los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistente en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, de tal manera que la medida impuesta a través de los procedimientos que se instauran para tal efecto, sea racional y concluya con la imposición de sanciones que incidan en beneficio de los derechos de las y los gobernados, así como para salvaguardar el sistema democrático nacional y el modelo de comunicación política.