

Entre la discrecionalidad y la proporcionalidad en la imposición de sanciones en el Procedimiento Especial Sancionador Electoral

1. El modelo de comunicación política y el Procedimiento Especial Sancionador

Desde hace más de treinta años el sistema electoral mexicano se ha encaminado a establecer las condiciones del juego democrático, enfocándose en consolidar las instituciones, reglas y procedimientos que garanticen el escenario de una competencia equitativa entre los actores políticos.

Por lo que en las reformas electorales de 1990, 1993 y 1996, los puntos centrales fueron: la creación de autoridades dotadas de autonomía para organizar y vigilar los procesos electorales, el acceso a los medios de comunicación, el financiamiento público y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Siendo que el proceso democratizador continuó con las reformas de 2007 y 2014, en donde se instituyeron grandes avances en las reglas de la contienda electoral y los mecanismos para vigilarla.

Como resultado de dichas reformas obtuvimos el modelo de comunicación política que actualmente está vigente en nuestro país; así como el mecanismo por el cual se vigila y preserva su adecuado funcionamiento; esto es, el Procedimiento Especial Sancionador y el esquema de sanciones que se establecieron para quienes violentan los principios, reglas y prohibiciones atinentes a la emisión de propaganda política, gubernamental y electoral, el acceso a los medios de comunicación y el uso indebido de recursos públicos para incidir en los resultados de las elecciones.

Nuestro actual modelo de comunicación política se erige sobre la premisa fundamental de que para tener elecciones competitivas resulta imprescindible contar con una mayor regulación que, por una parte, busca maximizar la participación política, el debate público y el ejercicio de la libertad de expresión, y por otra parte, pretende prevenir, sancionar y erradicar cualquier posible violación a los principios de equidad, neutralidad, imparcialidad y legalidad que rigen a todo proceso electoral.

Ello tiene lógica si se toma en cuenta que incluso el ejercicio de los derechos fundamentales no es absoluto ni ilimitado, entre ellos, la libertad de expresión y la participación en los debates públicos; por el contrario, su ejercicio debe ser modulado para hacerlo compatible con otros derechos como el acceso a la información veraz que permite al electorado ejercer un voto informado el día de la elección y, consecuentemente, favorecer el interés público.

De ahí que se justifique y hasta resulte necesaria la actividad punitiva de la función electoral que se manifiesta a través de la imposición de sanciones por medio del Procedimiento Especial Sancionador cuya resolución expedita permite atender, sancionar y corregir las conductas que vulneran los principios y reglas que rigen las diferentes etapas de las elecciones.

Sin embargo, una de las problemáticas que ha traído el modelo de comunicación política y su mecanismo de corrección, ha sido la dificultad para imponer sanciones que realmente sean eficaces para inhibir las conductas infractoras y que, a la vez, no resulten gravosas ni desproporcionales o, por el contrario, irrisorias e ineficaces.

En otras palabras, uno de los principales retos a los que se enfrenta la actividad sancionadora es a buscar la correspondencia entre el daño causado y la pena impuesta, a fin de no cometer un acto arbitrario y desproporcional que lejos de corregir los perjuicios originados por la conducta infractora, genere mayores daños con la sanción que se imponga. Por lo que nos encontramos ante el dilema de la discrecionalidad y la proporcionalidad en la imposición de sanciones.

Dicha problemática se evidenció previo a la reforma de 2014, ya que el entonces Instituto Federal Electoral era la autoridad encargada de tramitar y resolver los Procedimientos Especiales Sancionadores y, en su momento, tenía que imponer sanciones a los partidos políticos, sus candidaturas, personas servidoras públicas y/o concesionarios de radio y televisión por supuestas faltas a la normativa electoral y el quebranto de los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad que rigen los comicios.

Situación que implicó una carga excesiva y desgastante para una autoridad de naturaleza administrativa enfocada en organizar los procesos electorales, pero que también debía desempeñar funciones que materialmente correspondían a una autoridad judicial y, peor aún, en muchas ocasiones, tenían en la mesa tanto a la parte acusadora como a la parte acusada, quienes aprovechaban el escenario no sólo para acusarse o defenderse, sino para hacer manifiestos políticos o electorales que nada tenían que ver con el asunto en cuestión.

Con la reforma de 2014 se pretendió atender dicha problemática, al establecer un sistema dual de competencias, en donde dos órganos conocen un mismo procedimiento, pero en fases procesales distintas; la instrucción se lleva por una autoridad electoral de naturaleza administrativa, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral o los órganos desconcentrados de este instituto en las entidades federativas; en tanto que la fase de resolución e imposición de sanciones se realiza por una autoridad de carácter jurisdiccional: la Sala Especializada¹. Sistema que es replicado en las entidades federativas con los Organismos Públicos Electorales Locales y los Tribunales Electorales Estatales.

2. La potestad sancionadora electoral y sus límites

La facultad sancionadora de las autoridades electorales no puede ni debe entenderse como un cheque en blanco al portador; es decir, bajo ningún pretexto puede creerse que las autoridades tienen plena libertad para decidir discrecionalmente cuándo, dónde y qué tipo de sanción deben imponer a los actores políticos.

¹ Coello Garcés, Clicerio, "El procedimiento especial sancionador electoral. balance y perspectivas", *Revista Mexicana de Derecho Electoral* [en línea], núm. 11, enero-junio 2017, pp. 197-214, [fecha de consulta: 9 de marzo de 2025]. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/12258/13898>

La función punitiva tiene límites que permiten legitimar las decisiones judiciales y que hacen que otras autoridades, actores políticos y ciudadanía las acaten al aceptar su legalidad y obligatoriedad por ser decisiones que tienen una base jurídica sobre la que se sostienen. Esos límites, por una parte, se encuentran en los principios que el Estado democrático de Derecho emplea para mantener el orden y la sana convivencia social; y por otra parte, en los límites legales que se han instituido en los elementos que las autoridades deben valorar al momento de imponer una sanción.

Para efectos de este ensayo, tan sólo enunciaremos algunos de los principios sobre los que se funda la imposición de una sanción; así como los elementos que las autoridades electorales deben justificar en sus sentencias sancionatorias.

Uno de esos límites a la facultad punitiva de las autoridades electorales radica en el principio de legalidad íntimamente ligado al de tipicidad, el cual implica que todas las penas y sanciones a imponerse, deben estar claramente establecidas en una Ley que previamente describa la conducta prohibida y la consecuencia por incumplirla, a fin de evitar la actuación subjetiva y arbitraria de las personas juzgadoras.

No atender este principio, implicaría que, de manera discrecional, las autoridades pudieran crear nuevos tipos administrativos (conductas sancionables) y las penas que se aplicarían, sustituyendo así la facultad exclusiva del Poder Legislativo quien es el órgano de Estado encargado de establecer cuáles serán las conductas prohibidas o infractoras y las sanciones que les corresponden.

Otro de los principios limitantes a la discrecionalidad de la función punitiva de la autoridad electoral, lo constituye el de necesidad o de mínima intervención, consistente en que la injerencia estatal en la esfera de libertades, únicamente se justifica si dentro de todas las medidas posibles, la elegida es la única que es imprescindible y necesaria para proteger el bien jurídicamente tutelado, tomando en consideración que el tipo más gravoso de sanción debe ser el último recurso a imponerse, por lo que su graduación se vuelve una condición necesaria para la actividad punitiva.

Al respecto, considero que existe un caso que nos permite evidenciar la necesidad de atender estos principios limitantes de la actividad punitiva electoral, a fin de no emitir sanciones o consecuencias jurídicas desproporcionales que impliquen la indebida restricción al ejercicio de algún derecho político-electoral.

Me refiero al caso conocido coloquialmente como “modo honesto de vivir”², en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al conocer un asunto relacionado con infracciones cometidas por personas servidoras públicas durante el proceso de revocación de mandato, determinó una política judicial en la que vinculó a todos los Tribunales Electorales Estatales para que, cuando resolvieran casos relacionados con violaciones constitucionales cometidas por personas servidoras públicas, analizaran la posibilidad de suspender la

² Véase la sentencia del expediente SUP-REP-362/2022 y acumulados.

presunción del modo honesto de vivir que es exigido como requisito de elegibilidad para postularse a un cargo de elección popular.

Desde mi punto de vista, la Sala Superior excedió sus facultades sancionatorias e incumplió con los principios de legalidad y mínima intervención, dado que dicho órgano jurisdiccional está impedido para imponer una sanción directa a cualquier persona servidora pública por alguna falta electoral, incluidas las violaciones a principios constitucionales (equidad, imparcialidad y neutralidad), ya que dicha atribución corresponde exclusivamente a los superiores jerárquicos del funcionariado infractor o, en su caso, a los órganos de control interno de las dependencias en las que laboran.

Además, la pérdida de la presunción del modo honesto de vivir no se encuentra prevista dentro del catálogo de sanciones que se pueden imponer a personas servidoras públicas o candidaturas por la comisión de una infracción electoral, por lo cual, no se cumplía la premisa de que debe existir una ley previa que contenga las conductas infractoras y la consecuencia de su incumplimiento; además, de entre las distintas medidas que la autoridad podía tomar, escogió la más gravosa, puesto que discrecionalmente generó una que implicaba la restricción al derecho fundamental a ser votado en algún proceso electivo.

Ejemplificada la importancia de los principios limitantes de la facultad sancionadora, resulta oportuno esbozar el mecanismo que las autoridades electorales deben seguir para imponer sanciones proporcionales, eficaces y apegadas a Derecho.

Por principio, hay que dejar en claro que las autoridades jurisdiccionales electorales sólo están facultadas para imponer sanciones en los casos en que se tengan pruebas que acrediten plenamente que se cometió una infracción electoral y que permitan identificar a las personas físicas o morales a las que deberá fincársele la responsabilidad por ello.

Posteriormente, se debe realizar una individualización de la sanción, en donde se analizan, de manera integral, las circunstancias en que acontecieron los hechos infractores. Ello permite hacer una debida graduación de la gravedad de la infracción que corresponda proporcionalmente con la cuantificación de la sanción a imponer.

Para ello, las autoridades deben analizar lo que se conoce como elementos objetivos, tales como el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado, si la conducta actualiza una o más infracciones; es decir, se trata de revisar las circunstancias de modo, tiempo y lugar; así como el grado de afectación o puesta en peligro del principio que la norma busca preservar.

Después, se examinan los elementos subjetivos; esto es: la forma y grado de participación de las personas señaladas como responsables, si se trató de una conducta dolosa o culposa, si se trata de una conducta reiterada, es decir, si previamente el sujeto infractor ha sido sancionado por el mismo tipo de conductas; o bien, si hay sistematicidad al cometer varias conductas diferentes, materializadas de diversas formas pero que todas coinciden en afectar el bien jurídico tutelado u obtener un beneficio.

Dichos elementos integran lo que se conoce como agravantes o atenuantes que permiten determinar la gravedad de la conducta infractora y el grado de participación del sujeto denunciado, y permiten aplicar sanciones proporcionales con el daño causado; sin embargo, también tienen que valorarse otros elementos para poder determinar el tipo de sanción a imponer; por ejemplo, se tiene que revisar si el sujeto responsable cuenta con la capacidad económica para afrontar una sanción pecuniaria y en qué grado puede hacerlo.

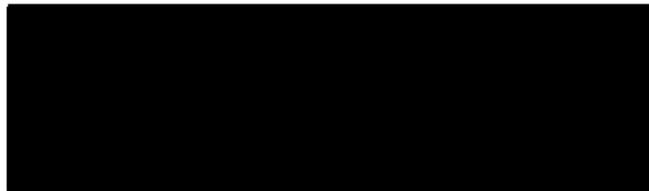
Por lo que es de suma importancia que se analicen las particularidades de cada caso y que se realice su respectiva graduación de la gravedad para que la autoridad pueda seleccionar del catálogo de sanciones, aquella que resulte directamente proporcional a la gravedad de la falta cometida y de la afectación al bien jurídicamente tutelado.

3. Conclusiones

Es irrefutable la necesidad de castigar las conductas que afectan el sano desarrollo de los procesos electorales, ya que no sólo se trata de sancionar a las personas responsables, sino que también se busca disuadir o inhibir a otros actores políticos de cometer conductas similares o alguna otra que pueda violentar las reglas del juego democrático o poner en riesgo los principios que rigen los procesos electorales.

De ahí que la adecuada valoración de los elementos objetivos y subjetivos, constituyen un límite infranqueable para la discrecionalidad de las personas juzgadoras al momento de imponer una sanción, dado que están obligadas a realizar un adecuado ejercicio de racionalidad para escoger un castigo que resulte adecuado, eficaz, y proporcional con el daño causado.

Es importante tener presente que la función jurisdiccional en ningún momento debe suplir la legislativa; y por tanto, para hacer efectiva la finalidad coactiva y preventiva de las sanciones, se deben aplicar sólo aquellas que están previamente expresadas en la norma electoral, sin que quepa la posibilidad de realizar interpretaciones que deriven en la invención de sanciones que pueden llegar a resultar desproporcionales y que solamente se funden en la discrecionalidad y subjetividad del sentido de justicia de quienes están encargados de la impartición de la justicia electoral.



Michell Jaramillo Gumecindo

Ciudad de México a 10 de marzo de 2025