

ENSAYO

Con extensión máxima de cinco cuartillas, sobre la proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral (procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales sancionadores).

Presenta: Alex Walter Díaz García.

He elaborado este ensayo, atendiendo a la temática propuesta en el “ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE EMITE CONVOCATORIA PÚBLICA PARA OCUPAR EL CARGO DE MAGISTRADA O MAGISTRADO DE ORGANO JURISDICCIONAL LOCAL EN MATERIA ELECTORAL.” Y para tal efecto este corto pero concreto ensayo se desarrollará con base en el punto TERCERO, numeral 6 del acuerdo antes señalado, referente a la parte del ensayo con extensión máxima de 5 cuartillas, esperando para el caso constreñirme a la extensión que para tal efecto se ha señalado.

La temática es extensa e interesante, pero no es mi intención desarrollarla de manera profunda, tanto como si se pretendiera proponer algún cambio, solo es un análisis y opinión a través del cual se pretende hacer notar mi conocimiento y experiencia en la materia, únicamente para dar cumplimiento a los requisitos planteados en el acuerdo que se ha hecho referencia en líneas precedentes, por lo que, sin más que agregar empiezo a desarrollar la temática propuesta.

En ese sentido trasciende que dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial sancionador y si considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias, para dictar las medidas cautelares y hacer cesar cualquier posible vulneración al principio de equidad en la contienda electoral, todo ello debe realizarse en un breve plazo, según lo establecido en el artículo 41 Base III, Apartado D, de la Constitución, y 471 párrafo 8 de la LGIPE, lo anterior para evitar que con posibles actos contrarios a las leyes electorales se pueda ocasionar un daño irreparable a la contienda electoral, evitando con ello alguna ventaja o desventaja a los participantes en la contienda electoral en curso. La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida (que busca evitar sea mayor), mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actuación, por lo que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, a la Sala Superior del Tribunal Electoral, quien es competente para resolver sobre el procedimiento especial sancionador en términos del artículo 475 de la LGIPE,

Es así como la competencia del Instituto Nacional Electoral, para instaurar Procedimientos Especiales Sancionadores y ordinario sancionador se colma de conformidad con la **ratio essendi** de la tesis de jurisprudencia 25/2010, emitida por la Sala Superior,¹ cuyo rubro y texto son del tenor siguiente: **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.**

En ese tenor la comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Nacional Electoral², como se ha señalado, es la que debe actuar inmediatamente cuando tenga conocimiento de posibles actos que violenten los principios que están contemplados en la constitución o bien en la ley electoral³.

El procedimiento especial sancionador fue creado por reforma constitucional de 2007 y fue modificado también por reforma constitucional de 2014, con el propósito de prevenir o sancionar las conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134⁴, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, así como de aquellas consistentes en actos anticipados de precampaña o campaña.

La existencia de este procedimiento administrativo sancionador constituye un eslabón en la configuración de la legalidad electoral durante los procesos electorales, pues si bien es cierto, su objetivo es sancionar las infracciones cometidas por todos los actores en la escena política y no se puede dejar pasar que este procedimiento más que sancionar lo que busca es que de forma inmediata se suspenda toda actitud nociva dentro de un proceso electoral.

En ese sentido las diversas actuaciones y determinaciones del Instituto Nacional Electoral, pudieran llegar a ser objeto de un nuevo escrutinio por parte de una autoridad especializada, como lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Asimismo, trasciende que la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, tiene la obligación, con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, de conocer respecto de los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas que se presenten así como la imposición de las sanciones que procedan, artículo 428 párrafo 1, inciso g) de la LIGPE.

¹ Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34.

² Artículo 162 párrafo 1, inciso e), 163 párrafo 1, 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS. Sala Superior. S3ELJ 16/2004. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.16/2004

⁴ https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Articulo_134.pdf

En ese sentido por lo que atañe a la proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral, al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ en los artículos 16, 41, párrafo tercero fracción II, penúltimo párrafo y Base V, apartado B, numeral 6, y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶ (LEGIPE), en su articulado 456 y 458, numeral 5, así como, al principio de seguridad jurídica, se desprende que, el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la aplicación de sanciones, esto es que debe existir proporcionalidad en la infracción y la sanción en materia electoral (procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales sancionadores), lo anterior se refuerza con la **Jurisprudencia 20/2024⁷**, de rubro **“FISCALIZACIÓN. LAS SANCIONES QUE IMPONE LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA SE BASAN EN CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES EN QUE ES COMETIDA UNA FALTA, SIN QUE PUEDAN CONSIDERARSE COMO CRITERIOS FIJOS, INAMOVIBLES O VINCULANTES”**.

A efectos de establecer la proporcionalidad entre la infracción y la sanción la autoridad debe tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, **a)** la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones del Código, 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, y **f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por lo anterior se advierte que se deberá tomar en cuenta tanto los elementos de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como los elementos subjetivos (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, por ejemplo el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa, y que una vez acreditada la infracción cometida por cualquiera de los sujetos de responsabilidad que señala el artículo 42 párrafo 1, incisos a), b), c), d), e), f), g), h) i), j), k), l) y m), del Código, la autoridad debe determinar si la falta fue levísima, leve, grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y en consecuencia, determinar la sanción que de conformidad con la ley corresponda; y finalmente, si la sanción establecida contempla un mínimo y un máximo, la responsable deberá graduar o individualizar la sanción dentro de los márgenes admisibles por la Ley aplicable al caso en concreto.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁶ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

⁷ Jurisprudencia 20/2024. <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

Lo anterior tomando en cuenta los elementos subjetivos como son: el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, en específico, el grado de intencionalidad; que no se cumple con la obligación de determinar si la falta fue levísima, leve, grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, y determinar si alcanza o no el grado de particularmente grave; así también, que la multa que se le pretende imponer es desproporcionada y excesiva, respecto a la supuesta comisión de actos violatorios de la norma electoral, ya que esta debe ser proporcional a la conducta desplegada y a las circunstancias que rodearon su comisión.

Por lo que se debe acreditar si la conducta imputada fue realizada de manera intencionada a fin de obtener una ventaja en la contienda y además deberá atender a la capacidad económica de los sujetos de responsabilidad, tales como: la capacidad económica del infractor al momento de individualizar la sanción, implica la exposición de razones y motivos por parte de la autoridad administrativa electoral que pondere y valore los documentos con los que se acredita dicha condición, de tal manera que no se deje en estado de indefensión e incertidumbre jurídica al gobernado y quede fehacientemente acreditado por la autoridad que la multa decretada no es excesiva, pues tal obligación deviene directa y taxativamente del artículo 22 constitucional; mismo que en relación con el artículo 16 de la propia Constitución Federal, exigen que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado sin excepción alguna, lo que conduce a establecer que para el efecto de fijar la individualización de toda sanción, la autoridad debe esgrimir los argumentos que justifiquen su determinación en relación con los elementos o circunstancias que rodean la contravención a la norma administrativa.

Para ello, en su caso, se podrá requerir a los sujetos de responsabilidad documentación necesaria con el objeto de conocer dicha capacidad. Asimismo en caso de que éste no presente la información solicitada, la autoridad administrativa, utilizando la facultad investigadora de la que está investida, de igual forma podrá realizar las diligencias que estime pertinente a efectos de que la sanción que se pretenda imponer resulte proporcional a la infracción cometida, con esto se garantiza como se ha señalado que no se deje en estado de indefensión e incertidumbre jurídica al gobernado y quede fehacientemente acreditado por la autoridad que la multa decretada no es excesiva

Por ello los actos realizados por los participantes en la contienda electoral, en cualquier momento pueden cruzar el umbral de lo permitido y entrar en el terreno donde la autoridad electoral y jurisdiccional deberán debatir cada caso en concreto, en un tiempo razonable para evitar posibles afectaciones a la contienda electoral desde luego siempre maximizando el derecho a la libertad de expresión, la libertad de imprenta e incluso en casos más osados la libertad al comercio, estos se han venido utilizando en la defensa de diversos medios impresos.

De la interpretación sistemática y conforme de las disposiciones legales, en consonancia con las constitucionales y convencionales que se han citado tal como lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el

recurso de apelación SUP-RAP-13/2012, que “para individualizar una sanción es necesario considerar todas las circunstancias objetivas que rodean el acto infractor, así como las subjetivas del infractor de la norma” que concurrieron en la comisión de la falta, por lo que deben estimarse los factores objetivos y subjetivos que hayan concurrido en la acción u omisión que produjeron la infracción electoral. Lo anterior permite concluir que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, por lo que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada y prohibida, tal y como ha quedado ya mencionado en el presente análisis en líneas precedentes.

A manera de conclusiones. Lo que queda por plasmar es que los principios constitucionales y las jurisprudencias arriba mencionadas tutelan principios de legalidad, y forman parte de precedentes muy importantes que constriñen a las autoridades electorales y jurisdiccionales a resolver las posibles problemáticas con estricto apego a los principios constitucionales y legales, de la mano con los derechos humanos, combinando principios y reglas jurídicas que permitirán la transición político-democrática del país y, en consecuencia la gobernabilidad democrática del estado mexicano.

Todo lo anterior tomando en consideración que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador, resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, como facultad que tiene para imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, ello sin vulnerar la libertad de expresión y participación de militantes y simpatizantes de los candidatos y partidos políticos. Con dinamismo y la constante exigencia en el respeto a los derechos humanos.

Lo anterior para la consolidación de la democracia en México y pueda rendirse buenas cuentas a la ciudadanía y a los actores políticos.

Fuentes.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>
-Jurisprudencias y Tesis del TEPJF