

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

Palabras clave: Fiscalización | Proporcionalidad | Infracción | Sanción | Electoral

I. Introducción.

De acuerdo con Humberto Manuel Román Franco¹, la sanción tiene varias definiciones, la más aceptada es aquella que la conceptualiza como: *“la consecuencia de una conducta que infringe una norma jurídica (ley o reglamento)”*.

Actualmente, a nivel federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE) establece un catálogo de conductas sancionables, así como los sujetos a quienes pudieran considerarse como infractores. La norma también prevé las autoridades competentes para conocer y resolver, las cuales básicamente se reducen a la sustanciación de 3 tipos de procedimientos e instancias:

- a) El procedimiento ordinario sancionador (POS), ante el Consejo General del INE;
- b) El procedimiento especial sancionador (PES), ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE (autoridad investigadora) y Sala Regional Especializada del TEPJF (autoridad jurisdiccional);
- c) Los procedimientos en materia de fiscalización, ante la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

En la imposición de una sanción como consecuencia del rompimiento de una norma jurídica ¿Qué toma en cuenta la autoridad administrativa al imponer una sanción en concreto? ¿A qué se enfrenta el juzgador jurisdiccional cuando impone una sanción? ¿Cuáles son los retos que representa el criterio de proporcionalidad en la imposición de sanciones por infracciones administrativas electorales?

En el presente ensayo, se busca dar respuesta a las interrogantes planteadas y hacer palpable el criterio de proporcionalidad de una sanción en relación con la infracción cometida.

¹ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2954/61.pdf>

II. Desarrollo.

De acuerdo con José Roldán Xopa², la funcionalidad de la sanción “...radica en si tiene los efectos disuasivos o correctivos, es decir, si la sanción cumple una función disuasiva en la que las conductas indebidas no se realicen por temor a ella o por aversión al riesgo de conductas contrarias a la ley, o bien si la sanción tiene una función correctiva y reparadora de los fines de interés general; en este caso, la eficacia del ordenamiento estaría directamente relacionada con la efectividad de la sanción”.

Atentos al artículo 458 de la LGIPE³, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción en materia electoral y su imputación a alguno de los sujetos contemplados en la ley, **la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa**, entre otras, las siguientes: a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, al bien jurídico tutelado por la norma, 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 de la infracción; 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.

Así de acuerdo con la tesis Jurisprudencia 62/2002⁴, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los criterios básicos que deben ser observados por las autoridades investigadoras en la fiscalización de las actividades y recursos asignados a los partidos políticos y candidaturas, atañen a su idoneidad, necesidad y **proporcionalidad**.

Así, considerando la tesis referida, en el criterio de **proporcionalidad**, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, para lo cual, se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

² https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/12072024201318606.pdf

³ Ley General de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales.

⁴ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

De igual manera, mediante la jurisprudencia 24/2014⁵, se advierte que, *“en la comisión de infracciones a normas electorales que generen un incremento económico, como producto o resultado de la conducta ilícita, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido”*, y se agrega en la citada tesis que para ello: *“... es necesario que la autoridad tome en cuenta datos ciertos y objetivos que permitan cuantificar el monto real de dicho beneficio...”*

Como se advierte, desde las legislaciones y la línea jurisprudencial de la Sala Superior, se ha desarrollado un andamiaje jurídico para que las sanciones en materia electoral sean impuestas en base a las circunstancias que rodean el caso concreto, privilegiando el criterio de **proporcionalidad**.

La garantía del principio de proporcionalidad implica la congruencia entre la infracción y la sanción, es decir, que la naturaleza de la conducta ilícita sea adecuada a la gravedad de los hechos y circunstancias reales; sin embargo, en la práctica en los órganos jurisdiccionales encargados de la imposición e individualización de las sanciones, hemos advertido retos que vale la pena analizar desde dos dimensiones o tamices diferencias a fin de poder responder si ¿es realmente palpable el criterio de proporcionalidad en las infracciones impuestas?

Esta doble dimensión del criterio de proporcionalidad de las sanciones por infracciones en materia electoral, desde mi punto de vista se da de la siguiente forma:

1. En la primera dimensión ubicamos a la proporcionalidad que debe existir entre la gravedad de la infracción cometida y el daño causado a los bienes jurídicos tutelados por la norma. Desde esta perspectiva, la sanción que se imponga debe ser acorde al beneficio indebido obtenido por el sujeto infractor.
2. En la segunda dimensión, la proporcionalidad se exige respecto de la graduación o individualización de la sanción a imponer ante la comisión de la infracción administrativa en materia electoral, misma que debe estar contemplada normativamente. Bajo esta premisa, una sanción será proporcional si resulta acorde a las capacidades socioeconómicas del sujeto infractor; ello, porque no es lo mismo que un partido político nacional sea sancionado con una multa que uno local, en virtud de la diferencia entre los recursos públicos asignados a unos y otros, o, en su defecto, que la sanción a imponer hubiera sido cometida por un candidato independiente o un ciudadano en su calidad de particular.

A partir del análisis de algunas resoluciones tanto de la Sala Superior del TEPJF⁶, como del Tribunal local al que pertenezco, se puede advertir que el juzgador se

⁵ Emitida por la Sala Superior del TEPJF.

⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

enfrenta a retos específicos en un diseño normativo que no es eficaz para ver reflejado el criterio de proporcionalidad que debe privilegiarse.

Esto es así, toda vez que no existe una congruencia entre el beneficio que obtienen los partidos políticos o las candidaturas cuando infringen la ley, y las sanciones que se contemplan en el marco normativo; pues de manera recurrente advertimos la existencia de reincidencia en la que incurren los diversos actores políticos en todos los procesos electorales, pues el beneficio que se obtiene al infringir la ley resulta la mayoría de la veces superior a las consecuencias de las sanciones que se le imponen.

Otro aspecto que dificulta que el principio de proporcionalidad adquiera plena eficacia, radica en el secreto bancario, fiduciario y fiscal para acceder a la información financiera de los sujetos infractores, generando certeza de sus condiciones socioeconómicas.

Adicionalmente, la negativa a presentar las declaraciones como la 3 de 3, en especial la patrimonial de la mayoría de los sujetos obligados por la norma, específicamente las candidaturas a puestos de elección popular, sean por la vía partidista o independiente, dificultan la imposición de sanciones que cumplan con la proporcionalidad y, menos aún, con la finalidad propia de las sanciones respecto a su carácter inhibitorio o correctivo..

El desconocimiento o la ausencia de elementos que permitan obtener de forma objetiva datos relacionados con las condiciones socioeconómicas del infractor, obstaculiza el cumplimiento del criterio de proporcionalidad con el que se deben graduar o individualizar las sanciones, y por tanto, los fines antes mencionados pocas veces llegan a cumplirse.

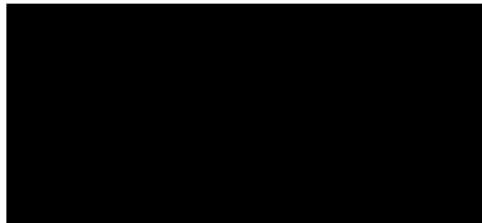
La gran interrogante es si ¿esa opacidad puede traducirse en un factor favorable o desfavorable para imponer una sanción?

Desde mi perspectiva, como parte del Secretariado de un órgano impartidor de justicia, en algunos asuntos éste solo hecho compromete el criterio de proporcionalidad, puesto que, al no contar las posibilidades de conocer las condiciones socioeconómicas reales del sujeto infractor, se dificulta la labor de las Salas y Tribunales Electorales Locales, lo que debería ser considerado como una agravante de la sanción; sin embargo, actualmente el marco normativo no se considera así.

Por tal motivo, ante la imperiosa necesidad de dictar una sentencia y de actuar conforme el principio de legalidad, debe preverse en las normas dicha circunstancia, así, la persona que infrinja una norma y que no proporcione o trate de ocultar condiciones socioeconómicas que lleven a la imposición de una sanción proporcional, deberían hacerse, por ese solo hecho, acreedoras a una sanción, tratándose de las multas, de mayor cuantía.

III. Conclusiones

1. Para las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales, constituye un reto real la aplicación del criterio de proporcionalidad en las sanciones que se establecen.
2. El marco normativo previsto por el legislador debe ser más amplio, para que permita al juzgador la aplicación de una infracción, atentos al criterio de proporcionalidad.
3. La proporcionalidad debe atender principalmente a dos dimensiones:
 - a) Congruencia y relación del beneficio obtenido.
 - b) Capacidades socioeconómicas específicas del sujeto infractor.
4. El diseño normativo debe reforzarse para prever la posibilidad de que tanto autoridades administrativas como jurisdiccionales, puedan acceder oportunamente a información bancaria, fiscal y fiduciaria.
5. El desconocimiento de condiciones socioeconómicas del sujeto infractor, debería ser un factor que eleve la graduación de una sanción. El desconocimiento o falta de transparencia de estas condiciones, por sí solo, debe ser considerado como un factor agravante previsto en la norma, para fijar sanciones.
6. La proporcionalidad de las infracciones, además de estar relacionada con las dos dimensiones previamente identificadas, debería tener por disposición legal expresa una finalidad resarcitoria, de tal forma que una parte o el total de las sanciones económicas impuestas se destinen, ya sea directamente al resarcimiento del daño moral o patrimonial de las víctimas de la comisión de una infracción, por ejemplo, en los casos de violencia política en razón de género, o, en su defecto, a las defensorías o instancias encargadas de dar seguimiento a la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas electorales vigentes.



LARISSA RUTH PINEDA DIAZ

Saltillo, Coahuila, a 10 de marzo de 2025.

