

LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL (PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN, ORDINARIOS Y ESPECIALES SANCIONADORES)

I. Introducción; II. Procedimiento de fiscalización; III. El procedimiento ordinario y el especial sancionador; y IV. Conclusiones.

Dr. Francisco Salgado Brito.

I. Introducción

En el presente ensayo, para hablar de proporcionalidad y sanción en materia electoral, veremos que la individualización de la sanción tiene lugar en el ejercicio cotidiano del derecho sancionador electoral, tanto en sede administrativa como jurisdiccional. Por lo que analizaremos los procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales sancionadores, todos y cada uno de ellos de gran interés y particular complejidad.

II. Procedimiento de fiscalización

A partir de la reforma 2014, el INE es la autoridad única encargada de realizar la fiscalización y vigilancia del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos (art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo de la CPEUM). En la Ley General de Partidos Políticos se estableció que la fiscalización estará a cargo del Consejo General del INE, a través de su Comisión de Fiscalización (art. 190 de la LEGIPE), y quien tendrá a su cargo el desarrollo, implementación y administración de un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos (art. 191, inciso b) de la LEGIPE). Esa Comisión estará integrada por cinco consejeros electorales y contará con una Unidad Técnica de Fiscalización (art. 192 de la LEGIPE). El Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. La Unidad Técnica de Fiscalización será el conducto para superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal (art. 195.3 de la LEGIPE).

Los organismos públicos locales podrán realizar las tareas de fiscalización solamente por delegación del INE. En ese caso se sujetarán a los lineamientos, acuerdos, normas técnicas y las demás disposiciones del Consejo General del INE (art. 195 de la LEGIPE). El Consejo, a su vez, para poder delegar en los Oplel la facultad de fiscalización, deberá verificar su capacidad técnica y operativa (art. 190.2 de la LEGIPE).

Aunado a lo anterior, las nuevas reglas para la fiscalización de los gastos de precampaña y campaña indican que el nuevo procedimiento se estará desarrollando en paralelo a las campañas electorales. Para ello, el sistema de contabilidad se llevará a cabo a través de un sistema informático, donde los partidos realizaran sus

registros en línea. El INE tendrá el acceso irrestricto a toda la información contenida en los registros contables de los partidos (art. 60.2 de la LGPP).

Los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas. A partir de la reforma los candidatos y precandidatos se vuelven responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña; en caso de sanciones, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran (art. 79.1, inciso a), fracciones I al IV de la LGPP).

La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá 15 días para la revisión de los informes de precampaña. En caso de encontrar errores u omisiones, la Unidad avisará al partido político para que este, en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Una vez concluidos los plazos, la Unidad contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión contará con seis días para aprobar los proyectos y, una vez aprobados, deberá presentarlos ante el Consejo General en un plazo de 72 horas. El Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación (art. 79.1, inciso c) de la LGPP).

Por lo que corresponde a los informes de campaña deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo. El candidato también es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos (art. 79.1, inciso b) de la LGPP).

Para los informes de campaña, la Unidad Técnica deberá revisar y auditar, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña. Para ello, contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada con cada informe parcial.

En el caso de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, se otorgará un plazo de cinco días (contados a partir de la notificación), para que el partido presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión tendrá un

término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y este debe votarlos en un término improrrogable de seis días (art. 79.1, inciso d) de la LGPP).

Todos los informes de la Unidad Técnica deberán contener el resultado y la conclusión de la revisión, la mención de los errores o irregularidades que se hubiesen encontrado, así como señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos (art. 81 de la LGPP).

Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal el dictamen consolidado.

En ese caso, el Consejo General del Instituto deberá remitir al Tribunal el dictamen consolidado de la Unidad Técnica y el informe respectivo (art. 82 de la LGPP).

III. El procedimiento ordinario y el especial sancionador

En otro orden de ideas del presente ensayo, la legislación actual prevé procedimientos sancionadores: el ordinario y el especial sancionador.

Los órganos competentes para la resolución del procedimiento sancionador son los siguientes: el Consejo General, los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales del INE, y la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Las sanciones que impone la autoridad electoral van dependiendo del responsable de la falta y la gravedad de la misma, las autoridades pueden sancionar con una amonestación pública, una multa, o cancelación de registro, pérdida de derecho a ser precandidato o candidato, entre otras (Capítulo I, Título Primero del Libro Octavo de la LEGIPE)

El procedimiento especial sancionador se instaura durante los procesos electorales para investigar y, en su caso, sancionar las conductas que (art. 470 de la LEGIPE):

- Violan las normas relativas a la propaganda gubernamental;
- Violan las normas relativas a la propaganda política o electoral;
- Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

La autoridad electoral puede suspender la difusión de la propaganda objeto de investigación bajo el procedimiento sancionador. Esa suspensión se llama "medida cautelar". En caso de que se considere necesaria la adopción de medidas cautelares, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo de cuarenta y ocho horas. Tal decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del TEPJF (art. 471.8 de la LEGIPE).

El procedimiento especial sancionador consta de tres etapas: presentación de la queja o denuncia, audiencia de pruebas y alegatos y resolución (arts. 471.7 y 472 de la LEGIPE). La SRE interviene una vez que concluye la audiencia de pruebas y alegatos ante la UTCE que depende de la Secretaría Ejecutiva del INE.

Para ello, una vez concluida la audiencia la UTCE deberá turnar de inmediato el expediente completo a la SRE, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, así como un informe circunstanciado (art. 473.1 de la LEGIPE). Si la SRE al recibir el expediente advierte omisiones o deficiencias en la integración del expediente podrá realizar u ordenar al INE diligencias para mejor proveer (art. 476.2, inciso b) de la LEGIPE).

Posteriormente, y una vez que la SRE considere que se encuentra debidamente integrado el expediente, dentro de 48 horas el magistrado ponente pondrá a consideración del pleno el proyecto de sentencia. Realizado lo anterior, el pleno resolverá el asunto en 24 horas en sesión pública (art. 476.2, inciso d) de la LEGIPE).

A partir de que se distribuya el proyecto de sentencia, el pleno deberá resolver el asunto en un plazo de 24 horas en sesión pública (art. 476.2, inciso d) de la LEGIPE).

El plazo para impugnar sentencias de la Sala Regional Especializada es de tres días y si trata de medidas cautelares de 48 horas (art. 109.3 de la LGSMIME).

La Sala Regional Especializada del TEPJF estará encargada de la resolución del procedimiento especial sancionador. La investigación de las infracciones seguirá a cargo del INE.

Las sentencias de la Sala Regional Especializada podrán ser impugnadas ante la Sala Superior mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

IV. Conclusiones

La proporcionalidad de la sanción es un poderoso instrumento de cambio y acompañamiento de mejores prácticas en la impartición de justicia y en la consolidación de la vida democrática. Mediante la proporcionalidad de la sanción se puede construir y consolidar una sólida teoría constitucional del derecho sancionador electoral, congruente, consistente y previsible, que dote de confianza, certeza, seguridad jurídica y previsibilidad a tan delicada función.

La facultad sancionadora de la autoridad electoral es de muy reciente reconocimiento, pues como pudo observarse, las anteriores autoridades, si bien tenían una especie de facultad, la misma se veía limitada dada su relación directa que mantenía con el poder Ejecutivo.

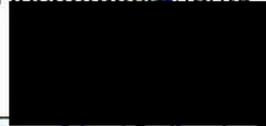
El camino para que la autoridad electoral llegará a tener las atribuciones que hoy tiene, fue de un proceso muy lento, pues hace más o menos 8 años se instrumentaron los procedimientos ordinario y especial sancionador en el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo cual se comenzó a hablar de una verdadera facultad sancionadora del hoy **Instituto Nacional Electoral**, pues ahora sí contaba con los mecanismos constitucionales y legales en los que basaba su actuación.

Hoy en día del 100 por ciento de los spots que se transmiten tanto en radio como en televisión, se tildan de ilegales, me atrevería a decir que un 98 por ciento si no es que hasta un 100 por ciento, y esto es dado a la respuesta y celeridad con la que la autoridad electoral enfrenta estos procedimientos.

Asimismo, los procedimientos ordinarios hoy en día son más socorridos por los ciudadanos, pues además de las vías tradicionales, encauzan algunos asuntos que tengan relación con algún órgano del Instituto, para conseguir una mayor impartición de justicia, si bien este procedimiento no se resuelve brevemente, los mismos son estudiados de manera exhaustiva, con lo cual la determinación del Instituto puede presumirse correcta.

En general la instrumentación de estos procedimientos puede verse como un avance positivo en la impartición de justicia en materia electoral y que, si bien son de reciente creación, a medida que pase el tiempo se irán perfeccionando las fallas que se tengan.

Respetuosamente

A black rectangular redaction box covering the signature of the sender.

Dr. Francisco Salgado Brito