

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

Lic. Wilfrido Lulio Almaraz Santibáñez

Las conductas contrarias a la normatividad electoral y las sanciones que deben aplicarse a dichas infracciones , constituyen temas fundamentales del debate político-electoral, dado que la garantía de comicios libres y equitativos es una condición necesaria para el buen desarrollo de toda democracia.

La competencia entre partidos y personas candidatas para alcanzar los puestos de elección popular deriva muchas veces en situaciones problemáticas, en conductas que lesionan los principios y normas establecidas para el correcto desarrollo del proceso electoral . Esta situación se repite en las fases de precampaña y campaña, cuando las personas aspirantes y candidatas buscan posicionarse en el ánimo de su militancia o del electorado a toda costa. De igual manera, los Partidos políticos suelen incurrir en omisiones y fallas al presentar sus informes anuales y de campaña. En todos los casos, las autoridades electorales, previo el procedimiento correspondiente, deben aplicar las sanciones correspondientes.

La racionalidad en el sistema electoral supone que, a fin de lograr la efectividad del derecho, las sanciones son un medio para lograr los fines específicos del derecho electoral. No solo se trata de castigar las conductas infractoras sino también es necesario disuadir y prevenir futuras conductas irregulares. Sin embargo, en mi personal opinión el actual sistema de sanciones, que por un lado concede facultades a las autoridades electorales para imponer las sanciones a Partidos políticos, a personas aspirantes y candidatas, a ciudadanos, a concesionarios de medios, pero omite sancionar directamente a personas servidoras públicas, adolece de la falta de un esquema completo para castigar las conductas infractoras. Además, en los últimos tiempos las sanciones derivadas de procedimientos de fiscalización parecen ser más contundentes, aun cuando estas conductas pudieran ser en algunos casos menos graves que las investigadas en los procedimientos sancionadores. Por tanto es necesario analizar la manera en que funciona el sistema de sanciones en el derecho electoral mexicano. La cuestión no se agota en describir el diseño normativo o sus formas de aplicación sino que se requiere analizar los elementos y las relaciones que pueden ser relevantes para su funcionalidad, esto es, su efectividad, con especial énfasis en la proporcionalidad que debe existir entre infracción y sanción.

En primer término, es necesario señalar que al derecho sancionador electoral le son aplicables, con sus reservas particulares, los principios básicos del derecho penal.

Así lo ha establecido la tesis XLV/2002, de la Sala Superior del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra señala lo siguiente:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal,

sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínimas."

Dentro de esos principios de derecho penal aplicables al derecho sancionador electoral cobra especial relevancia el de proporcionalidad, en virtud del cual las sanciones que se impongan por infracciones electorales tienen que ser necesarias y proporcionadas a la gravedad de la infracción, es decir las sanciones tienen que guardar proporción con la gravedad de las conductas. Además este principio contiene lo que se ha dado en llamar prohibición de exceso. La imposición de sanciones no puede ser arbitraria sino que debe ser fijada atendiendo a la falta que se sanciona y al bien jurídico afectado.

En el derecho electoral mexicano hay un sistema de sanciones, el cual no solo contiene un listado de las posibles penas que pueden aplicarse, sino que también contiene los parámetros o elementos que deben considerarse en cada caso concreto para aplicar las sanciones.

El artículo 458, numerales 5 y 6 de la Ley General de instituciones y procedimientos electorales señala lo siguiente:

" 5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, 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, las disposiciones de esta 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,

y f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

6. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la presente Ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal."

Como puede observarse, una vez acreditada la existencia de la infracción, así como la determinación de la persona responsable, la autoridad electoral para aplicar la sanción debe tomar en cuenta todas las circunstancias que rodean la comisión de la conducta, así como las condiciones socioeconómicas de la persona infractora.

Por lo que se refiere a las sanciones contenidas en la LEGIPE, la amonestación pública y las multas son aplicables a todas las personas infractoras. Adicionalmente a los partidos políticos puede imponerse la reducción de sus prerrogativas, interrupción de la transmisión de su propaganda política y cancelación de su registro. Las personas aspirantes, precandidatas o candidatas pueden ser sancionadas con la pérdida del derecho a ser registrados. Tratándose de procedimientos de fiscalización la sanción además de ser pecuniaria puede entrañar la pérdida del derecho a ser postulados e inclusive, candidatos ganadores que rebasaron los topes de campaña pueden ser afectados con la declaración de nulidad de la elección. Esta última sanción también se puede dar en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Ahora bien, la fijación o individualización de la sanción que debe hacer la autoridad electoral debe contener fundamentación y motivación, debiendo tomar en consideración todas las circunstancias que rodean la conducta infractora.

Primeramente, debe establecerse el tipo de infracción, describiendo la conducta y las disposiciones legales que hayan sido violadas.

Posteriormente debe señalarse el bien jurídico tutelado, debiendo precisarse los valores que se protegen a través de las normas jurídicas vulneradas. Debe establecerse asimismo si hay singularidad o pluralidad de la conducta infractora.

Enseguida deben examinarse las circunstancias objetivas que concurren en el caso, es decir deben analizarse las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.

Después debe estudiarse la intencionalidad de la falta, es decir si la conducta infractora es dolosa o culposa.

De igual manera debe examinarse si existe reincidencia por parte del infractor, esto es si ha sido declarado responsable de haber cometido antes la misma conducta. Al respecto, la Sala Superior ha establecido que los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta a fin de tener por actualizada la reincidencia, como

agravante de una sanción en el procedimiento administrativo sancionador, son los siguientes:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico; y,
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme

Una vez analizados todos los elementos anteriores, la autoridad debe calificar la infracción, atendiendo a todas las circunstancias particulares que concurrieron en el caso concreto, contando con la facultad de calificar la gravedad o levedad de la infracción. Una vez acreditada la infracción debe determinarse si ésta fue levísima, leve o grave. Las faltas graves, a su vez, se dividen en ordinarias, especiales o mayores.

De esta manera la autoridad electoral para imponer la sanción debe atender al tipo de infracción; el bien jurídico tutelado; singularidad y pluralidad de la falta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; el dolo o culpa; la reiteración de infracciones; las condiciones externas y los medios de ejecución, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias. Los tribunales han establecido que una vez acreditada la infracción debe partirse del extremo mínimo para sancionar y solamente por circunstancias agravantes puede aumentar dicha sanción. Al respecto es aplicable la Tesis XXVIII/2003, de la Sala Superior, de rubro "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES". De especial relevancia para establecer el alcance de la sanción es el estudio de las condiciones socioeconómicas del infractor, así como el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio económico derivado de la infracción.

En resumen, para cumplir con el principio de proporcionalidad y que las sanciones no resulten excesivas o desproporcionadas, o por el contrario que resulten insignificantes, la autoridad debe determinar su alcance, monto o cuantía, tomando en cuenta las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean la infracción. Así, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación con base en las normas electorales, atendiendo a los elementos, criterios y pautas que contiene la ley electoral y los reglamentos correspondientes.

