

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

El derecho electoral es una de las materias que mayor evolución ha tenido en nuestro país, desde elecciones organizadas directamente por los gobiernos, hasta llegar al reconocimiento de órganos electorales integrados por ciudadanos.

Así los cambios en la organización de los procesos electorales, han ido cimentando certeza en su desarrollo, pasando a reconocer por los partidos políticos, principalmente, instituciones jurídicas, que hasta los años ochenta no existían en lenguaje electoral, y citarían conceptos como: órganos constitucionales autónomos, insaculación, tinta indeleble, credencial para votar con fotografía, entre otros.

Atendidos estos cambios trascendentales, en la manera de organizar los procesos electorales, se pasó a una revisión exhaustiva por parte del Congreso de la Unión en febrero del año 2014, al aprobar la Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral; en dicha reforma el Constituyente Permanente, determinó derogar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; promulgando dos leyes generales, fundamentales: la de Instituciones y Procedimientos Generales y, la de los Partidos Políticos.

En esta reforma Constitucional en Materia Político Electoral, marcó un parte aguas, que es imperante reconocer, para entender el presente.

En primer lugar, dotó de facultades constitucionales y legales al Instituto Nacional Electoral, para ser la única autoridad responsable de ejercer la fiscalización de los diversos financiamientos que tienen derecho los partidos políticos nacionales y locales, inclusive lo que corresponde a candidatos independientes, pudiendo en su caso suscribir instrumentos jurídicos con los organismos público locales para ejercer la facultad de fiscalización.

Por otro lado, se especifica en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) que las Constituciones y Leyes Locales, deben adecuarse a ésta, por lo que implicó que las Entidades Federativas adecuaran su marco Constitucional y Legal a la LGIPE, lo que desde luego fueron reconocidos los Procedimientos Sancionadores Ordinarios y Especiales.

La Ley General de Partidos Políticos, implicó que las instituciones de interés público, tal y como las identifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se les obligara y reconociera a rendir cuentas respecto a los ingresos que reciben tanto por el financiamiento público, como por el privado y otras fuentes.

En ese sentido, cobra relevancia el reconocimiento legal en la estructura administrativa de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Con esta Reforma Constitucional Federal en Materia Político-Electoral, entonces debemos distinguir que los Procedimientos Sancionadores se clasifican en:

- a. Procedimientos ordinarios, que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, y
- b. Procedimientos especiales sancionadores, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales.

Los procedimientos de fiscalización, atienden a una ruta jurídica diversa, ya que ellos son derivados de la entrega que hacen los partidos políticos de sus Informes Anuales de Ingresos y Gasto Nacional y por Entidad Federativa; así como de precampaña y campaña; de igual forma son sujetos a fiscalización los candidatos independientes.

Haciendo remembranza histórica de lo que ha sucedido en materia de procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales; se debe estudiar la proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral; de conformidad a las autoridades competentes.

Las autoridades competentes para admitir, instruir y resolver los procedimientos ordinarios y especiales, lo son el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; en el caso particular de Querétaro, es el Tribunal Electoral quien los resuelve.

Por lo que respecta a los procedimientos de fiscalización la única autoridad competente para ello es el Instituto Nacional Electoral (INE), a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, quien someterá a la Comisión de Fiscalización para emitir dictamen, mismo que se enviará para el conocimiento y sanción del Consejo General del INE.

En lo referente a los procedimientos ordinarios y especiales, se debe tener presente, que los primeros podrán iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras; mientras que los segundos sólo iniciarán por denuncia.

Resulta relevante distinguir que, para resolver los procedimientos de fiscalización, el Consejo General del INE, emitirá resolución tomando como documento base el dictamen que hubiese conocido y sancionado la Comisión de Fiscalización, a propuesta de la Unidad Técnica.

En dicha Resolución se deberá considerar que el partido político cuente con capacidad económica suficiente para cumplir con las sanciones que en su caso se le impongan, tomando en cuenta si en el ejercicio fiscal recibe financiamiento público.

El Consejo General del INE deberá valorar la capacidad económica del partido

político infractor tomando en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de manera estática dado que es evidente que van evolucionando conforme a las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En ese sentido la autoridad debe tener certeza de que el partido político con financiamiento federal y local, tiene la capacidad económica suficiente con la cual puede hacer frente a las obligaciones pecuniarias que pudieran imponérsele en una Resolución.

En la aplicación de sanciones se debe tener presente que el veintisiete de enero de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo; en ese sentido, la determinación del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), corresponde al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Cabe señalar que el artículo Tercero Transitorio del decreto referido, establece: "A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización."

En ese sentido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la Jurisprudencia 10/2018 *"MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN."*

Ahora bien, en relación a los procedimientos ordinarios, éstos podrán iniciar por violaciones a la normatividad electoral, los cuales tienen una característica fundamental, se admiten en el periodo que no hay procesos electorales; con la salvedad que pueden ser iniciados de oficio; para el caso de Resoluciones que emite el Consejo General del INE, en materia de fiscalización, éstos se inician con la característica de ser procedimientos ordinarios.

¿Qué debe valorar el juzgador para emitir una sanción?

En primer lugar, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, bajo las cuales se suscitaron los hechos, es decir analizar de manera exhaustiva los antecedentes bajo los cuales se instaura el procedimiento, cualquiera que este sea, así como pronunciarse por una debida integración del expediente.

La metodología de estudio a seguir, es fundamental para identificar el planteamiento de la controversia, iniciando con los hechos denunciados, haciendo un análisis de los argumentos que esgriman las partes denunciadas, enseguida se verificará la existencia de los hechos conforme al material probatorio que obre en el expediente, y finalmente se analizará la conducta imputada, lo cual permitirá pronunciarse mediante sentencia que declare la inexistencia de los hechos denunciados, o condene al infractor.

Se debe hacer una precisión, la parte denunciante o bien la autoridad que denuncié de oficio, debe ofrecer las pruebas idóneas, éstas deberán ser relacionadas con cada uno de los hechos, es decir impera el principio de administración probatoria.

En ese sentido, para llevar a cabo la calificación de la infracción e individualización de sanciones se debe tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, para la adecuada calificación y valoración de las posibles infracciones que actualicen la conducta.

Al respecto y para determinar la gravedad de la responsabilidad, se atenderá a lo establecido por la Sala Superior y reiterado por la Sala Especializada, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias dictadas en los asuntos SER-PSC-87/2023, SER-PSC44/2023 y SER.PSC-16/2024, tomando en cuenta:

I. La importancia de la norma transgredida, señalando los preceptos o valores trastocados o que se vieron amenazados, así como la importancia de esa norma dentro del sistema electoral.

II. Los efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma.

III. El tipo de infracción y la comisión intencional o culposa de la falta, análisis que implica verificar si el responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien pudo prever su resultado.

IV. Si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.

Lo anterior permite calificar la infracción actualizada como levísima, leve o grave, en el entendido de que este último supuesto puede a su vez calificarse como ordinaria, especial o mayor.

También se deberá valorar las circunstancias de tiempo, modo y lugar; las condiciones socioeconómicas de la persona y partidos políticos, si hubo reincidencia, esto último es relevante analizar; ya que, para el caso de Querétaro la ley considera reincidente a quien habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia ley, incurra

en la misma conducta infractora. Así mismo se prevé que para el caso de que la sanción fuera una multa, esta puede aumentarse hasta en dos tantos más.

Con la información anterior se arribará a la conclusión respecto a la calificación de la infracción, tomando en cuenta el Bien Jurídico Tutelado.

La LGIPE como las Leyes Electorales Locales, contemplan un catálogo de sanciones que podrán aplicarse cuando se infrinja la normatividad electoral.

Cabe referir que para imponer una multa a un ciudadano o aun partido político y a fin de evitar que una multa sea excesiva o desproporcionada, su cuantía deberá ser determinada considerando las circunstancias objetivas y subjetivas de la infracción, la capacidad económica de los infractores y los elementos considerados para calificar la gravedad de los hechos.

Recordar que las multas se fijaran en UMAS vigentes, su valor se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe precisar que tanto la LGIPE, como la Ley Electoral del Estado, prevén que los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral, serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades federales, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas por las autoridades locales.

Finalmente, en cuanto al monto excesivo y desproporcionado de una multa la Suprema Corte de Justicia de la Nación a emitido la siguiente Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, de Registro digital: 200347, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Julio de 1995, página 5, de rubro:

*"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."*