

LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN Y SANCIONADORES

I. Introducción

En el desarrollo ideal de los procesos democráticos, los partidos y actores políticos, los servidores públicos, los ministros de culto, así como las asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, el notariado público, las personas extranjeras y la ciudadanía, deben actuar con responsabilidad y observar las disposiciones de las leyes electorales que garantizan la integridad de las elecciones y que la expresión de la voluntad del electorado se realice de manera libre, sin coerción o manipulación alguna, en tanto que cuando ello no ocurre, se vulnera la confianza en el sistema electoral y la legitimidad de los resultados.

Tal deber prevalece también fuera de proceso electoral, es decir, en el ejercicio cotidiano de las actividades de los partidos políticos y de los derechos político-electorales de la ciudadanía, pues con ello se fortalece el sistema democrático y su estabilidad, así como la del gobierno y se incentiva una mayor participación ciudadana.

Desafortunadamente, en el día a día es una práctica común vulnerar la normativa electoral a través de conductas como la intimidación al electorado, la compra de votos, la difusión de información falsa, la realización de actos anticipados de obtención de respaldo de la ciudadanía, de precampaña o campaña, la solicitud o recepción de recursos en dinero o en especie no autorizados por la ley, la omisión de rendir informes de fiscalización, la difusión indebida de propaganda gubernamental, el uso ilícito de recursos públicos y el rebase de gastos de precampaña y campaña, solo por citar algunas de ellas.

Es innegable que a ello suma que en nuestro país existe una desconfianza generalizada hacia los partidos políticos, sus dirigentes y militantes, las asociaciones o agrupaciones políticas, los servidores públicos y quienes aspiran y deciden participar en una candidatura a un puesto de elección popular, debido a múltiples factores, que van desde actos de corrupción y escándalos que generan la percepción de que actúan en beneficio de sus propios intereses y no del bienestar de la colectividad, las promesas incumplidas, la falta de empatía con los problemas de la población y la ausencia de políticas públicas que aborden su solución, lo que refuerza la idea de que no representan el verdadero sentir de la sociedad.

En ese sentido, la percepción es que se infringen de manera reiterada las reglas previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes federales y locales en la materia electoral.

Frente a ello, se hace obligatorio regular sanciones que han de imponerse a quienes incurrir en dichas infracciones, a fin de disuadir que continúen ocurriendo y mandar un mensaje claro de que dichas conductas no son toleradas y que por el contrario,

debe prevalecer y fomentarse la cultura de la ética en la política y el respeto por las reglas, por lo que el Estado ejerce de manera necesaria su facultad de prevenir y sancionar conductas ilícitas, a través de su regulación en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹, y de manera local, en las leyes electorales de cada entidad, conforme a su libertad de configuración legislativa, de procedimientos sancionadores tendentes a reprimir ese tipo de conductas de manera coactiva y de fomentar la observancia de sus obligaciones.

II. Facultades de la autoridad administrativa electoral tratándose de infracciones

En cuanto a la obligación de los partidos políticos, sus candidaturas y las candidaturas independientes, de aplicar su financiamiento para las actividades que prevé la normativa electoral, así como de acreditar el origen lícito de sus recursos, destino y aplicación, la Ley de Instituciones prevé en los artículos 192 a 200, la realización de procedimientos de fiscalización a cargo del Instituto Nacional Electoral², lo cual corresponde realizar a la Comisión de Fiscalización, a través de su Unidad Técnica de Fiscalización, que goza de plena independencia técnica y es quien propone las sanciones a imponer, de acuerdo a la gravedad de la conducta³.

Tales procedimientos culminan con los informes de resultados, dictámenes consolidados y resoluciones sobre las auditorías y verificaciones practicadas, en las que de advertir alguna irregularidad en la administración de los recursos o incumplimiento de obligaciones, el Consejo General impone sanciones.

Sin embargo, los organismos públicos locales pueden ejercer facultades de fiscalización por delegación del INE, que de conformidad con el artículo 195 de la ley mencionada, se sujetan a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

En lo que respecta al estado de Querétaro, en el artículo 68 de la Ley Electoral local se prevé que el Consejo General del organismo público electoral local⁴, integrará una Comisión de Fiscalización con tres Consejerías Electorales, la cual, según previenen los artículos 73 y 74 del mismo cuerpo normativo, cuenta también con una Unidad Técnica de Fiscalización a la que compete la recepción y revisión integral de los informes que presenten las asociaciones políticas estatales y las organizaciones de la ciudadanía que pretendan constituirse como partido político local, respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento; así como de los partidos políticos, cuando el Instituto delegue esa función.

Corresponde también a la Unidad de Fiscalización, investigar lo relacionado con las

¹ En adelante, Ley de Instituciones.

² En lo sucesivo, INE.

³ Consúltase el artículo 199, incisos k) y o), de la Ley de Instituciones.

⁴ Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en lo sucesivo IEEQ.

quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

De manera correlativa, existe la obligación de las autoridades y las instituciones públicas y privadas a responder a la Unidad de Fiscalización, las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, aunado a que ésta podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.

Por otro lado, en caso de que el Consejo General del INE delegue en el instituto local la facultad de fiscalización, en auxilio de la fiscalización de los recursos empleados por los partidos políticos o coaliciones en las precampañas electorales o de los empleados por éstos y las candidaturas independientes en las campañas electorales, el Consejo General del IEEQ acordará la implementación de un monitoreo para vigilar que los gastos se ajusten a los topes establecidos, el cual podrá hacerse con recursos propios o a través de la contratación de empresas especializadas en el ramo⁵.

Ahora bien, respecto a otro tipo de infracciones, la Ley de Instituciones contempla procedimientos sancionadores ordinarios y especiales, cuya sustanciación corresponde al INE, en tanto que la resolución de los primeros compete a su Consejo General, considerando el proyecto de resolución elaborado por la Dirección de Procedimientos Ordinarios Sancionadores y puesto a consideración en primer lugar, de su Comisión de Quejas y Denuncias.

Por otro lado, es la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien emite la resolución respectiva en los procedimientos especiales.

Los procedimientos ordinarios inician a instancia de parte o de manera oficiosa cuando el INE tiene conocimiento de la comisión de conductas infractoras que no inciden directamente en el proceso electoral o su resultado, pues si ese fuere el caso, la vía para tramitarlas e investigarlas es la del procedimiento especial sancionador, que instruye a su vez, la Dirección de Procedimientos Especiales Sancionadores, quien elabora además, el proyecto de medidas cautelares que se soliciten dentro de las quejas que se tramitan, para ser sometido a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

En otro tenor, cabe aclarar que también se instruyen en esta última vía, las denuncias o los procedimientos oficiosos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género, a partir de la reforma legal en dicha materia, publicada el 13 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, pero siguiendo sus propias reglas de valoración probatoria y parámetros de sanción.

⁵ Según las previsiones de los artículos 99, fracción III, y 102, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Es de precisar que en la mayoría de los estados es similar la regulación de los procedimientos sancionadores, con la salvedad de que quien los instruye es el organismo público local electoral y los órganos resolutores son los tribunales electorales locales; ello ocurre también en el estado de Querétaro, en el que a partir de la reforma a la Ley Electoral en la entidad, publicada el 1 de junio de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", se confirió competencia al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro para resolverlos en primera instancia, a través de sentencia; previo a ello, tal órgano jurisdiccional solo conocía de los mismos en segunda instancia, pues la resolución primigenia correspondía al IEEQ.

III. Proporcionalidad de las sanciones

Una vez que se ha instruido el procedimiento respectivo y la conclusión del análisis de las conductas denunciadas o que motivaron el inicio de un procedimiento oficioso, es que en efecto se vulneró la normativa electoral, es indispensable imponer al infractor una sanción proporcional, fundada y motivada.

Esto evita que se impongan sanciones excesivas o insuficientes, pues deben ser idóneas para que el castigo sea adecuado al daño causado, aunado a que coadyuva a mantener la confianza en el sistema sancionador, pues de no ser así, tanto la ciudadanía, como los propios justiciables podrían percibir que dolosamente se intentó beneficiar a alguien, que no se le sancionó con el rigor suficiente o que ello ocurrió en demasía.

Además, dado que deben tener efectos disuasivos de futuras infracciones, su sustento debe ser de tal manera que genere convicción de que es razonable y justa, pues de lo contrario, podría generar rechazo o resentimiento y la percepción de que la autoridad actuó fuera de los límites de la ley.

Conforme a ello, la sanción que se llegara a imponer, adquiere preeminencia si consideramos que se vincula con el carácter coactivo de las normas jurídicas y aparece como una consecuencia directa del incumplimiento de un deber jurídico por parte del obligado; mientras que dicho deber es el comportamiento al que están obligadas las personas según lo establecido en una regla o precepto jurídico, aun cuando su actuación e rija por su libre albedrío y su carácter optativo⁶.

Además, desde el punto de vista funcionalista, la sanción se constituye también como un instrumento promotor de actividades creativas y buenas prácticas, que coadyuva a salvaguardar los principios constitucionales que rigen a la materia electoral y los valores intrínsecos de una elección democrática⁷.

⁶ Confróntese Aguirre Saldívar, Enrique. *Individualización de las sanciones. Notas para su reflexión*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2016. *Temas selectos de Derecho Electoral* 55, páginas 14 y 15. Consultable en la liga electrónica https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/TSDE_55_Individualizacion_de_las_sanciones.pdf.

⁷ Confróntese Del Río Salcedo, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador Electoral*, en Gonzáles

Para observar los principios de proporcionalidad y razonabilidad deben expresarse todas las circunstancias tomadas en consideración para la realización de la individualización, tales como cuál es el bien jurídico que se tutela con la prohibición o la regulación infringida, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción acreditada, si ésta es plural o singular, la intencionalidad con la que se llevó a cabo la conducta, las condiciones socioeconómicas de la persona o ente infractor, las condiciones externas y medios de ejecución, si existe reincidencia, así como si se obtuvo algún beneficio y la gravedad de los actos.

Todo ello deriva en una adecuada ponderación entre la conducta cometida y la sanción que se impone, atendiendo a las particularidades en que ello ocurrió, y que pueden originar incluso, que se imponga una sanción pecuniaria equivalente al monto hasta por el cual se originó una afectación, se pierda el registro de una candidatura que se hubiera obtenido, como ocurre en el caso de la omisión de presentar el informe de ingresos y egresos de precampaña o se rebase el tope establecido por el Consejo General del INE, según se contempla en el artículo 229, numerales 3 y 4 de la Ley de Instituciones.

IV. Conclusión

Constituye un gran reto para las autoridades resolutoras de los procedimientos de fiscalización y sancionadores, observar el principio de proporcionalidad que obliga a analizar minuciosamente la tipicidad prevista en la norma constitucional o local, la atención de las circunstancias del sujeto infractor y las que rodearon la comisión de la conducta infractora, así como el catálogo de sanciones previsto en la ley y los mínimos y máximos que establece, pues de no hacerlo, se incurre en injusticia e inequidad, así como en el descrédito de la función electoral y los órganos de autoridad por la pérdida de confianza pública y el fortalecimiento de prácticas antidemocráticas.

Querétaro, Querétaro, 11 de marzo de 2025

