

LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

Los procedimientos sancionadores en materia electoral como secuencia de actos, trámites y diligencias realizados por la autoridad administrativa electoral competente, para conocer, sustanciar y resolver acerca de las irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos obligados en los términos de la legislación electoral aplicable, ha experimentado múltiples cambios producto de las condiciones de la democracia mexicana a lo largo de su historia, auspiciada principalmente por las exigencias de los actores políticos por obtener procesos democráticos más competitivos y transparentes.

La reforma electoral del año 2014, es el referente paradigmático más próximo a estos cambios en la forma de tramitar y resolver las infracciones en materia electoral; teniendo que antes de esta reforma el Instituto Federal Electoral (IFE) tenía competencia para tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos e imponer sanciones a partidos políticos nacionales, y el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) conocía de las impugnaciones en contra de resoluciones dictadas en procedimientos iniciados con motivo de quejas contra partidos.

Siendo que a partir de la reforma electoral 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE) conoce y resuelve los procedimientos ordinarios sancionadores. Y en cuanto a los procedimientos especiales sancionadores, el INE se ocupa de las etapas de integración y sustanciación, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral quien es la encargada de dirigir los procedimientos administrativos sancionadores ordinarios, especiales y los de remoción de consejeros electorales de los organismos públicos locales. Tramita las solicitudes sobre medidas cautelares, elabora los proyectos de Acuerdo que son puestos a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias, y pone a consideración de dicha Comisión y/o al Consejo General del INE, los proyectos de resolución de los procedimientos ordinarios sancionadores de los que conoce con el propósito de su aprobación.

En tanto, corresponde al TEPJF la etapa de resolución. Creándose la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual trajo consigo un nuevo reto para la justicia electoral, porque se instaura un modelo novedoso para la resolución de los procedimientos especiales sancionadores en sede jurisdiccional, cuyo propósito consiste en contribuir a que las contiendas electorales se desarrollen con imparcialidad, equidad y certeza jurídica.

Otra vertiente de la reforma electoral trae consigo el que la fiscalización electoral del INE asume la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos en todo el país, es decir, la fiscalización es nacional. Auditando, además de los partidos políticos nacionales y locales, a las coaliciones entre partidos, los precandidatos y candidatos agrupaciones políticas nacionales, organizaciones que pretenden obtener el registro como partido político, a las organizaciones de observadores electorales y también a aspirantes y candidatos independientes de todo el país. Con la fiscalización se asegura que el origen de los recursos que utilizan los partidos y candidatos provenga de las fuentes permitidas por la ley, que no pasen los topes establecidos y que se realicen a través del sistema bancario mexicano.

Para la sustanciación de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización el INE cuenta con la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), siendo el órgano técnico de la Comisión de Fiscalización del INE que tiene a su cargo la sustanciación de los procedimientos administrativos oficiosos y de queja en materia de origen, monto, destino y aplicación, de los recursos de los partidos, precandidatos y candidatos, aspirantes a candidatos independientes, candidatos independientes y demás Sujetos Obligados en el ámbito federal y local. Cabe hacer notar que, para la fiscalización de las campañas electorales, la UTF revisa y audita el destino que dan los partidos políticos a los recursos de forma simultánea con el desarrollo de la campaña; y en caso de los rebases de tope de gasto de campaña y el financiamiento de fuentes prohibidas, podría ser causa de nulidad de una elección.

Una vez concluida la revisión de los informes, la UTF integra un Dictamen y los proyectos de resolución respecto de los procedimientos de queja y oficiosos en materia de fiscalización, proyectos que serán votados y validados por la Comisión de Fiscalización para posteriormente someterlos a la consideración del Consejo General del INE para su aprobación. Los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la UTF contienen el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin. Correspondiendo al TEPJF el conocer y resolver el recurso de apelación que podrá interponerse por la resolución emitida por el INE respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados.

Ahora bien, conforme a la Tesis: I.4o.A.176 A (10a.) con rubro *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARÁMETROS DE LA DISCRECIONALIDAD PARA FIJAR EL MONTO DE LAS MULTAS RELATIVAS, EN RELACIÓN CON LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD”*. La finalidad del derecho administrativo sancionador es satisfacer, de la mejor manera, los intereses generales, incluyendo como objetivo fundamental obtener la regularidad en la conducta de los gobernados, de acuerdo con la normativa que protege y fomenta determinados bienes públicos, para alcanzar los fines que establece como situaciones deseables. Lo anterior dentro de un margen donde concurren facultades regladas y de arbitrio, sujetas al principio de proporcionalidad, lo que determina que las sanciones deben ser adecuadas, necesarias y proporcionales al propósito perseguido, a la importancia de los valores involucrados y a la repercusión de la conducta que pretende normarse.

En ese contexto, como un factor esencial para acatar la obligación que recae sobre la autoridad de fundar y motivar sus decisiones, ésta debe explicitar el parámetro conforme al cual habrán de imponerse las sanciones. Así, el que la autoridad goce de un margen de discrecionalidad para fijar el quantum de la sanción entre los límites previstos en la norma, no supone un actuar arbitrario, sino que debe ser una

decisión suficientemente justificada, con arreglo a parámetros claros y que pondere las circunstancias concurrentes, para encontrar el punto de equilibrio entre los hechos imputados como faltas o infracciones, la responsabilidad exigida y los propósitos disuasorios

Ahora bien, el principio de proporcionalidad contemplado expresamente en el primer párrafo del artículo 22 constitucional “...*Artículo 22.- Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado...*”, se trata de la imposición de una acción coactiva con motivo de la comisión de una conducta que se repute como ilícita; la proporcionalidad e idoneidad de las sanciones atiende diversos elementos objetivos y subjetivos de la infracción, es decir, no sólo impone el deber de individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, también constituye un mandato que implica la obligación de verificar que existe una adecuación entre la gravedad de la conducta violatoria de la norma y la de la sanción. En esta línea, la exigencia de proporcionalidad no implica que el sistema de sanciones previsto en la Ley General de Institucionales y Procedimientos Electorales atienda exclusivamente a la importancia del bien jurídico protegido, la intensidad del ataque a ese bien o al grado de responsabilidad subjetiva del agente. La gravedad de la conducta violatoria de la norma y la sanción también están determinadas por la incidencia de conducta o la afectación a la sociedad que ésta genera.

El Consejo General del INE destacó que, a fin de que la sanción fuera proporcional a la conducta cometida, para cuantificarla tomaría en consideración los elementos señalados por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-454/2012, a saber: a) la gravedad de la infracción; b) la capacidad económica del partido; c) la existencia o no de reincidencia; y, d) cualquier otro hecho que pudiera inferirse de la gravedad o levedad del apelante.

Así, una vez valoradas las particularidades del caso concreto, consideró que la sanción idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general y fomentar que el recurrente se abstuviera de incurrir en

la misma falta en ocasiones futuras, será acorde con el principio de proporcionalidad, cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. De manera que, al establecer el legislador un mínimo y un máximo, así como un catálogo de posibles sanciones, el Consejo General tiene la potestad de imponer la sanción que estime adecuada, desde luego, exponiendo las razones que la motivan.

Sin embargo, este sistema es criticable debido al elevado nivel de subjetividad que implica, dado que, en las resoluciones tanto de la autoridad administrativa al resolver los procedimientos ordinarios y los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, como de la autoridad jurisdiccional al resolver los procedimientos especiales sancionadores, de manera cotidiana nos encontramos que en diversos procedimientos sancionadores por similares infracciones a la normativa electoral se emiten sanciones no comparables entre sí, lo que provoca que la previsibilidad de las resoluciones se vea comprometida. Por lo que, para evitar todo tipo de inconsistencias, contradicciones o incongruencias que lastimen los principios de certeza y seguridad jurídica, tanto la doctrina a través de posturas claras y los órganos jurisdiccionales por medio de la jurisprudencia deben pronunciarse sobre los tópicos sobre los cuales se vislumbren contradicciones para emitir sólidos criterios interpretativos que generen mejores prácticas, y a su vez se refleje en sanciones justas, eficaces y ejemplares que refrende el carácter correctivo y tutelar de derechos que se debe privilegiarse en la materia político-electoral, mediante la estimulación e inducción de buenas prácticas democráticas.

Solidaridad, Quintana Roo, a 12 de marzo de 2025.

