

LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y  
LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL  
(Procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales sancionadores)

El Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, encuentran su diferencia puesto que, este último tiene potestad sancionadora sobre las instituciones electorales, mientras que el otro es, sobre, las administraciones públicas.

Advertimos esa potestad sancionadora en el contenido del artículo 99 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo contenido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Destacando las diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador encontramos que, en el derecho penal sanciona un juez, mientras que en el derecho administrativo será el órgano administrativo; en cuanto a las conductas, el Código penal sanciona delitos, mientras que el derecho administrativo sanciona infracciones; en cuanto al procedimiento se advierte que, uno es penal y el otro meramente administrativo; en cuanto a las sanciones, el penal tiene monopolio absoluto de las penas privativas de libertad y, en el administrativo se trata de distintas infracciones, incluyendo multas; en cuanto a la normatividad, el penal acata estrictamente el Código Penal, mientras que el administrativo se encuentra contenido en algunos ordenamientos jurídicos como lo es nuestra Constitución Federal, La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y su correlativa a nivel estatal y, por último, la potestad en uno es criminal y, en el otro, administrativo.

Resulta importante precisar que el régimen administrativo sancionador electoral se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y probidad tal y como se enuncia en la Constitución Federal, Constitución Local y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Entonces, para entrar un poco en materia del objetivo de la presente, resulta necesario anotar que, en tratándose de régimen administrativo sancionador electoral, es imperativo que los supuestos normativos y la sanción, se encuentren determinados en la ley previa a la comisión del hecho y, por tanto, deberá de encontrarse expresa en una norma jurídica que prevea la falta y sanción de manera escrita.

En la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente y aplicable para el Estado de Sonora, específicamente en el contenido del Capítulo II denominado De las Infracciones, se encuentran contenidas la totalidad de las infracciones aplicables a nuestra entidad, empezando por aquellas cometidas por los partidos políticos, contenidas en el artículo 269; seguidamente encontramos en el diverso 270, las infracciones de las agrupaciones políticas; en el 271 aquellas cometidas por los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; en el 272, las cometidas por los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes a cargos de elección popular; en el 273 aquellas cometidas por los ciudadanos, de los dirigentes y militantes de los partidos políticos, o en su caso, de cualquier persona física o moral; en el 274, aquellas cometidas por los observadores electorales; en el 275 aquellas cometidas por las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes del Estado, de los Órganos de Gobierno Municipal, Órganos Autónomos y cualquier otro ente público, así como las y los Consejeros Electorales Distritales y Municipales; en el 276 aquellas cometidas por los Notarios Públicos; en el 277, la de los extranjeros,

28

en el 278 las de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos; en el 279 las de las Organizaciones Sindicales, Laborales o Patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como de sus integrantes o dirigentes; en el 280, aquellas cometidas por los Ministros de Culto, Asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

Mientras que, en el contenido del Capítulo III, denominado De las Sanciones, encontramos en el artículo 281 fracción I, las correspondientes a los partidos Políticos; en la Fracción II, las de las agrupaciones políticas; en la Fracción III, las de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargo de elección popular; en la Fracción IV, las relativas a los aspirantes a candidatos independientes o candidatos independientes; en la Fracción V, respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y militantes a los partidos políticos o de cualquier persona física o moral; en la fracción VI, las relacionadas con los observadores electorales u organizaciones de observadores electorales; en la fracción VII , las de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos; en la fracción VIII las de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos; en la Fracción IX, aquellas señaladas en el artículo 202, tercer párrafo.

Así también, el artículo 282 de la referida ley enmarca sanciones para los supuestos en los que los empleados o servidores públicos en el ámbito federal, estatal o municipal en la entidad, comentan infracciones contempladas en dicha ley; en el 283 aquellas cometidas por parte de los notarios públicos; el 284 en relación con los extranjeros; el 285 en tratándose de ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

Una vez descrito lo anterior, para que sea factible la sanción por parte del órgano administrativo electoral es importante 1.- Que exista una ley que enuncie la infracción de manera previa a la conducta; 2.- Que exista una conducta realizada por un sujeto activo que encuadre en la infracción previamente asentada en una ley; 3.- Que la conducta a sancionar no se encuentre preescrita; 4.- Que se agote el procedimiento administrativo; 5.- Que el castigo sea adecuado a las circunstancias concurrentes.

Nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido a bien señalar que las multas fijas violan el artículo 22 de nuestra Constitución Federal pues imponen una penalidad idéntica de manera invariable e inflexible a una serie de casos heterogéneos, lo que se traduce en un tratamiento desproporcionado a los particulares.<sup>1</sup>

El establecimiento de un monto mínimo y uno máximo constituye un ejercicio válido de potestad legislativa, pues el legislador puede considerar que el incumplimiento de una determinada obligación o deber, da a lugar a la imposición desde una sanción mínima a una cuantía razonable, toda vez que es al propio creador de la norma al que le corresponde en principio determinar en qué medida una conducta infractora afecta al orden público y al interés social y, cuál es el monto de la sanción pecuniaria suficiente para corregir su comisión. Así la facultad del legislador sólo está acotada a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

---

<sup>1</sup> Criterio visible en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES

Por tanto es de considerarse el contenido del artículo 22 de nuestra Constitución Federal, el cual señala en la parte final de su primer párrafo que “toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”, de lo que se deduce el principio de razonabilidad que rige a las multas, conforme a cuales de estas son válidas en la medida que exista un motivo que justifique la punición en perjuicio de los particulares, es decir, una conducta será sancionable en la medida en que afecte alguna situación útil que pretenda protegerse por el legislador.

Entonces, según el contenido del artículo 286 de la Ley de Instituciones Electorales Estatal multicitada, para la individualización de las sanciones a que se refiere la misma, es necesario que esté acreditada la existencia de una infracción así como la responsabilidad del infractor, debiendo tomar en cuenta la autoridad electoral, la gravedad de la responsabilidad en el que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de dicha ley, esto, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia, en su caso en el incumplimiento de obligaciones y; en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de las obligaciones.

Ahora bien, en relación con la proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral entre los procedimientos de fiscalización, ordinarios y los especiales sancionadores encontramos que, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla en el contenido del artículo 440 que 1.- las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores tomando en cuenta a) la clasificación de los procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales; b) los sujetos y conductas sancionables; c) reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos; d) el procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral para su resolución, tanto en el nivel federal como local y; e) las reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto a nivel federal como local, entendiéndose por estas, I.- las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se puedan alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho; II.- aquellas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar veracidad; III.- aquellas que refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y IV.- aquellas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, sin que se pueda acreditar su veracidad; además deberá considerar 2).- la sanción que se imponga, valorando en su caso el grado de frivolidad de la queja y el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los organismos electorales y 3).- deberá regular el procedimiento especial sancionador para los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Es preciso señalar que la Ley General aludida, únicamente se pronuncia de manera muy puntual, en relación con las resoluciones de los procedimientos sancionadores por violencia política en contra de las mujeres por razón de género -Artículo 463 Ter-, estableciendo que la autoridad resolutora deberá considerar ordenar las medidas de reparación integral que correspondan considerando al menos las siguientes cuestiones: la indemnización de la víctima; la restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia; la disculpa pública y, las medidas de no repetición.

Respecto del Procedimiento Especial Sancionador, el artículo 470 de la Ley General en comento, señala que, dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instituirá el procedimiento especial establecido por en el capítulo IV del Procedimiento Especial Sancionador, cuando se denuncien la comisión de conductas que: violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña; y, que será la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido en este capítulo, en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

En relación con la conducta por propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará denuncia ante el Instituto.

En este sentido, el procedimiento de fiscalización, según el contenido del artículo noveno transitorio del decreto que emite la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, señala que el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana o el Tribunal Estatal Electoral hayan iniciado o se encuentren en trámite al momento de la entrada en vigor de dicha ley, seguirán bajo la competencia de los mismos, en atención a las disposiciones jurídicas y administrativas que hubieran estado vigentes al momento de su inicio. Los gastos realizados por los partidos políticos en el estado, hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto, serán fiscalizados por los órganos electorales locales con sustento en las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes al momento de su ejercicio, los cuales deberán ser dictaminados y resueltos a más tardar el último día de diciembre del año 2014.

Entonces, si bien vivimos en un estado democrático que se fundamenta en el ejercicio de libertades y derechos, estos no son ni pueden ser absolutos.

De ahí la máxima de unos de los grandes jurisconsultos de nuestro país, Benito Juárez, que sostuvo que “el respeto al derecho ajeno es la paz”.

Lo que se materializa en el hecho de que nuestro derecho encuentra como límite el derecho de los demás.

En ese sentido el ejercicio de nuestras libertades no puede dar pie a trastocar las libertades de los demás.

Es por eso que en nuestra sociedad son las normas jurídicas las que establecen los límites al ejercicio de nuestros derechos, estableciéndose en dichas normas las sanciones para aquellas conductas que traspasen esos límites.

Sin embargo, atento al principio de mínima intervención, no todas las conductas que traspasen los indicados límites merecen ser sancionados de la misma manera. Ello es así, pues no todas las violaciones presentan los mismos grados de afectaciones a los derechos de terceros, de tal suerte que

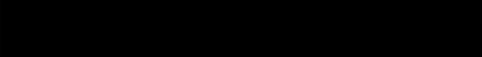
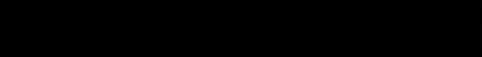
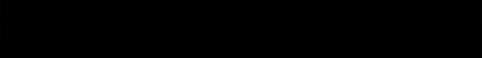
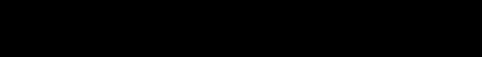


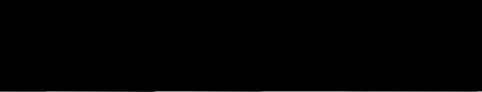
cobra vigencia un principio básico de proporcionalidad en el sentido que a mayor grado de afectación del derecho corresponderá un mayor grado de sanción, en tanto a menor grado de afectación corresponderá una sanción menor.

Esta máxima sobre la cual descansa el derecho sancionador respecto de violaciones a normas jurídicas, cobra también aplicación tratándose de derechos en materia electoral.

De tal suerte que una vez que identificamos los derechos en materia electoral, así como su grado de importancia en el marco del papel que juegan en nuestro sistema democrático, lo siguiente es determinar un grado de sanción para las conductas que los violentan, acorde al nivel o grado en que hubieren sido violentados.

Lo anterior nos lleva también a un principio básico de proporcionalidad en materia de sanciones en el ámbito electoral, según lo cual si la violación afecta de manera determinante un derecho electoral básico o esencial para nuestra vida democrática (como el derecho de votar y ser votado), entonces la sanción deberá ser mayor; en cambio, si la violación solo ataca un derecho electoral de tipo "ordinario" (sin que ello implique demeritar o devaluar ese derecho), entonces la sanción deberá graduarse de menor manera.

Y en el marco de estas ecuaciones de justicia proporcional, en todo momento debè priorizarse el derecho de los ciudadanos de elegir mediante voto popular a  tra  
óptica, sólo puede verse afectado (mediante la nulidad de un res  es  
al derecho electoral sean de tal envergadura que se vean afec  os  
establecidos en nuestra Constitución Política Federal y que tales  era  
determinante en el resultado electoral.

Mtra  as