

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

De acuerdo a la regulación legal vigente, resulta interesante cuestionarse, si en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, existe debida proporción entre la infracción cometida y la sanción impuesta; sin embargo, para ello deben analizarse diversos aspectos que conforman dicha materia.

Estos procedimientos, forman parte del Derecho Administrativo Sancionador, teniendo entonces, como objeto de carácter general: la pretensión de proteger bienes jurídicos superiores propios del Estado Constitucional y democrático de derecho, mediante una técnica jurídica eminentemente represiva o punitiva que tiene efectos preventivos generales.

Así como un objeto de carácter específico, que constituye: el prevenir que se cometa una ulterior infracción electoral por aquel que violó alguna disposición jurídica en la materia, mediante la imposición de una sanción proporcional a la infracción.

Hasta antes de la reforma electoral de 2014, dichos procedimientos, ya fueran ordinarios, especiales (en algunas entidades llamados orales, como en el caso de Sonora), eran sustanciados y resueltos por las autoridades administrativas, esto es, por el Instituto Nacional Electoral o por los entonces Consejos Electorales de las entidades federativas, según su respectiva competencia; lo cual, podía ser impugnado ante los Tribunales de la materia.

Sin embargo, a partir de dicha reforma, los procedimientos sancionadores se sustancian y resuelven en coparticipación de la autoridad administrativa y los Tribunales electorales que compete, puesto que el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos autónomos, son quienes reciben las denuncias, investigan y sustancian, incluyendo el desahogo de las probanzas ofrecidas y una vez debidamente integrado el expediente, lo remiten al Tribunal electoral correspondiente; en el ámbito federal, a la Sala Regional Especializada o en el ámbito local, al Tribunal electoral de la entidad respectiva, quienes resultan la autoridad competente para resolverlos.

Alanís Figueroa ha manifestado que: "Aunque el procedimiento en estudio tenga naturaleza formal y legislativa de procedimiento, en la realidad constituye un verdadero proceso, debido a que presupone inequívocamente que la autoridad competente, a través de una serie de actos de las partes interesadas, de los terceros ajenos a la relación sustancial y tanto del instituto como del tribunal, resuelva un conflicto de intereses de trascendencia jurídica, calificado por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra, mediante la aplicación de la legislación electoral federal." (Alanís, 2015: 31).

Ahora bien, en toda esa estructura, existe una regulación legal, en cualquier ámbito que se analice, esto es, tanto a nivel federal como local, en el que se precisan las conductas consideradas infracciones a la ley electoral, así como las sanciones a imponer en caso de que se determine por la autoridad jurisdiccional

que sí se cometió la infracción; es importante resaltar, que pueden cometerlas, no solo los candidatos o partidos políticos, sino que en la legislación en cuestión, se contemplan a todos los que pueden ser sujetos de responsabilidad, entre los que puede citarse, a notarios públicos, servidores públicos, pero incluyendo también a cualquier ciudadano, por alguna de las conductas que estrictamente están especificadas en la legislación electoral.

Siendo que, en cuanto a la proporcionalidad de la sanción respecto a la infracción cometida, se ha sostenido por el doctrinario Góngora Pimentel, en su ensayo: "El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana", que la confusión y los efectos que se generan por el desconocimiento del derecho administrativo sancionador han propiciado que, en varios casos, se impongan sanciones sin respetar las garantías que se regulan en el derecho penal.

Las referidas garantías resultan aplicables en el derecho administrativo sancionador de conformidad con la Tesis XLV/2002, de rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

En esa Tesis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador electoral, ya que el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal, son manifestaciones del ius puniendi estatal.

En el mismo criterio, se precisa que la división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra de carácter administrativo, se basa en la naturaleza de las conductas ilícitas que deben sancionarse y reprimirse. El derecho penal –señala la tesis- protege los bienes jurídicos más importantes para las personas y para el Estado, ya que cualquier puesta en riesgo o daño a esos bienes constituye una agresión contra los valores necesarios para su existencia, mientras que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se tutelan intereses creados en el ámbito de la sociedad, con el propósito de que la autoridad administrativa pueda ejercer sus funciones. En el criterio se señala que las dos disciplinas tienen como finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

En la ya citada Tesis, la Sala Superior, sostuvo que el poder punitivo del Estado tiene como propósito directo e inmediato la prevención de conductas ilícitas, ya sea de manera especial -es decir referida a la persona que realizó una conducta de esa naturaleza en lo individual- o de manera general -dirigida a toda la comunidad- para disuadir y evitar la proliferación de ese tipo de conductas y su realización en el futuro. Con base en lo anterior, el órgano jurisdiccional precisó que los principios desarrollados por el derecho penal -por lo que se refiere a esa finalidad preventiva- resultan aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi; sin embargo sostiene que ello no significa que se deban aplicar, sin más, en esta última rama jurídica, 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.

Siendo entonces, que para la sustanciación, análisis y resolución de los diversos procedimientos relativos al régimen sancionador electoral, en tanto que entrañan la potestad del Estado de castigar una infracción o *ius puniendi*, se deben atender en su integridad ciertos principios del derecho penal, a saber:

El principio de inocencia. En atención a este principio, toda persona tiene derecho a ser considerada como inocente y a que se le trate como tal durante el desahogo del procedimiento respectivo, hasta en tanto no se declare su responsabilidad mediante resolución o sentencia dictada por autoridad competente.

El principio in dubio pro reo. (Absolver en caso de duda). Es una manifestación del principio de presunción de inocencia, el cual impone a las autoridades el deber de absolver al denunciado en caso de duda acerca de su culpabilidad o responsabilidad.

El principio non bis in ídem. (Nadie debe ser juzgado dos veces por la misma conducta), ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

Reserva legal (lo que no está prohibido, está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción.

Principio de legalidad. El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho. La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y,

Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

El principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales y los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que derivan de dicho principio. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha estimado que a partir del principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, se han derivado varios criterios básicos que deben ser atendidos por las autoridades electorales en

las diligencias probatorias relativos a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Los referidos principios son explicados por el órgano jurisdiccional en los siguientes términos:

El criterio de idoneidad. Las referidas diligencias probatorias satisfacen este criterio cuando resulten aptas y eficaces para el logro de sus finalidades. Lo anterior implica que esas diligencias deben limitarse a lo objetivamente necesario.

El criterio de necesidad. Cuando exista la posibilidad de realizar diversas diligencias que pudieren resultar aptas para obtener medios probatorios, las autoridades deben desahogar aquellas que afecten en menor medida los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos motivo de queja o denuncia.

El criterio de proporcionalidad. Para atender este criterio, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

Otro postulado que se intrinca en el contexto legal del procedimiento sancionador y que forma parte de las reglas básicas que le dotan de razonabilidad, es el principio de proporcionalidad o prohibición de exceso. Conforme a dicho principio se limita la arbitrariedad e irracionalidad de la actividad estatal, al confeccionar un marco básico de graduación de las sanciones el cual cobra aplicación tanto en el orden de creación de las normas como en la aplicación de las mismas.

Conforme a tales directrices, las sanciones deben ser correspondientes a la esencia del hecho infractor cometido, esto es, constituye un imperativo su graduación acorde a dos criterios básicos: gravedad de la conducta así como la forma en que se atenta contra el bien jurídico tutelado [doloso o por culpa – descuido-].

Las legislaciones electorales, establecen que para la individualización de las sanciones, una vez que hubiese sido comprobada la existencia de una infracción y su imputación a la persona o personas consideradas responsables, la autoridad electoral deberá tomar en consideración las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

Entre otras circunstancias, deberá estimar las siguientes:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan la 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.

Lo cual, ha sido reiterado e interpretado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al sostener que la prevención de las conductas ilícitas tiene una doble finalidad: La prevención general para inhibir la realización de otros comportamientos ilícitos, mediante la actualización del supuesto establecido en la ley, y la prevención especial, al imponerse la sanción al responsable, exigiéndole que no vuelva a incurrir en dicha conducta.

Por lo cual, el órgano jurisdiccional para proceder a la individualización de la sanción en un caso concreto, debe calificar en primer lugar la gravedad de la falta, tomando en consideración los elementos objetivos que hubiesen concurrido en su realización, entre ellos, su gravedad, las condiciones esenciales de su comisión y si la conducta fue dolosa o culposa. A partir de lo anterior, la autoridad debe ubicar la falta en el parámetro correspondiente, evaluación que debe evidenciar proporcionalidad entre el quebranto al orden jurídico y la conducta de la persona física o jurídica involucrada.

Enseguida, la autoridad debe determinar la sanción y seleccionar -conforme a las diversas clases de sanciones establecidas en la ley-, aquella que sea la más idónea para inhibir la probable realización futura de conductas ilícitas similares a la realizada por el infractor, desestimando las otras sanciones reguladas en los demás supuestos de la norma aplicada.

Para justificar su decisión, la autoridad debe expresar de manera minuciosa, lógica y congruente, las razones a partir de las cuales todos los datos que analizó la orientaron a seleccionar el tipo de sanción a imponer, ya que esos elementos le permiten cumplir con el principio de racionalidad de la pena, al referirse a la conducta ilícita y a las circunstancias que rodean la contravención de la norma.

Siendo así, son claras las disposiciones y criterios que fijan cómo debidamente una sanción debe imponerse de manera proporcional a la infracción cometida, por tanto, existen parámetros suficientes para ello y, el valorar si ello se consigue, conlleva un análisis particular de cada caso en sí, sin embargo, considero que la de la problemática al respecto, deriva en que la finalidad de inhibir futuras conductas que afecten una contienda electoral, no se logra eficientemente, no por la falta de disposiciones legales o una adecuada decisión de los órganos encargados de sancionar, sino por lo corto de los plazos de las diferentes etapas del proceso electoral, que no permiten en numerosas ocasiones concluir los procedimientos sancionadores con antelación a la jornada electoral, por tanto, varias de esas posibles infracciones se están juzgando con posterioridad a la elección y de ahí, que se considere en algunos casos, ineficaces tales procedimientos para lograr el fin específico de inhibir las conductas a lo futuro y en protección al proceso electoral



Aida Karina Muñoz Martínez