

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

La Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al otorgar cursos y talleres, da cuenta de lo que es el Derecho Administrativo Sancionador. Identifica y señala los antecedentes y concepto del derecho administrativo sancionador electoral.

Enseña a su alumnado los principios aplicables al régimen administrativo sancionador electoral, las etapas y procedimientos necesarios para que la autoridad acredite una infracción, y para que fije e individualice la sanción correspondiente.

Así como a identificar las características distintivas de los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral.

Brevemente y tomando notas de lo que dicha escuela imparte, dará definiciones y alcances de los procedimientos administrativos sancionadores, los principios aplicables a dichos procedimientos, así como los elementos para determinar la sanción previa acreditación de la infracción, así como la individualización de la sanción.

Definición y alcance

Derecho Administrativo Sancionador

Siguiendo la definición que proporciona la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, es el Conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las administraciones públicas. Manual de Derecho Administrativo Sancionador Ministerio de Justicia de España, Thomson, Aranzadi, 2005.

Derecho Administrativo Sancionador Electoral

Tenemos entonces que se puede definir como la rama del derecho público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales (INE-UTCE y UTF y Sala Especializada) OPLES.

Ius puniendi

Es una expresión latina utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado. Se traduce literalmente como "derecho a penar" o "derecho a sancionar".

Es la potestad del Estado para sancionar a los gobernados, siempre que se cumplan y observen los imperativos constitucionales y legales que limitan el actuar autoritario y confieren derechos al trasgresor de la norma.

Potestad sancionadora

La Escuela Judicial Electoral, siguiendo al Tribunal Supremo Español. Sentencia 8086 del 20 de octubre de 1994, señala que es aquel poder jurídico reconocido por el ordenamiento jurídico cuyo ejercicio exige que se concreten ciertas circunstancias fácticas determinantes del ejercicio de este en el plano de la legalidad aplicable.

Por otro lado, la citada escuela, expresa, "Atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de imponer sanciones a particulares, a los funcionarios que infrinjan sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgredan sus mandatos o desconozcan sus prohibiciones". Ossa Arbeláez, Jaime, Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía, Colombia, Legis, 2000, p. 126.

Determinándose entonces, que, la potestad sancionadora está integrada por un conjunto de facultades básicas: la del establecimiento, la de la imposición y la de la ejecución.

Elementos para determinar la sanción

Responsabilidad

La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del ius puniendi, consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente. Jurisprudencia 24/2003 (No vigente)

Consiste en la imputación o atribución a una persona o ente jurídico de un hecho determinado y sancionado normativamente. SUP-RAP-188/2008

Sanción

Para sancionar, la Administración necesita que exista:

Una norma con rango de ley que describa con carácter previo y suficiente la infracción (principio de legalidad).

Que haya, al menos, negligencia en la actuación del sujeto (responsabilidad).

Que el tiempo fijado para la prescripción no hubiese transcurrido.

Seguir un procedimiento donde se acrediten (pruebas idóneas y suficientes) los hechos, partiendo de la inocencia del ciudadano.

Que el castigo sea adecuado a las circunstancias concurrentes (proporcionalidad), y

Que no se impongan dos castigos por un solo hecho (non bis in idem).

La Sanción administrativa, para la Escuela Judicial Electoral es. Para que una determinada actuación pueda ser considerada como sanción, el castigo debe consistir en una restricción de derechos que tenía previamente el sancionado, que sea adecuada al mal causado, que tenga finalidad disuasoria de futuros incumplimientos, y que se imponga en retribución del incumplimiento.

Determinación de la sanción

Principio de proporcionalidad.

Obliga, con carácter general, a que la naturaleza de la represión de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito (legislador), y específicamente impone un deber de concretar la entidad de la sanción a la gravedad de los hechos (administración).

Determinación de la sanción

Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva (conducta y situación del infractor en la comisión de la falta), la autoridad procederá a la determinación de la sanción y si esta establece un mínimo y un máximo a graduar o individualizar, la que corresponda de acuerdo con la ley.

Elementos a considerar para individualizar la sanción

La autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

La gravedad de la responsabilidad (calificación de la falta) en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de la LEGIPE. Para ello precisará la norma violada y su jerarquía constitucional, legal o reglamentaria; el valor protegido y el bien jurídico tutelado; el efecto producido por la transgresión, y el peligro o riesgo causado por la infracción y la dimensión del daño.

Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción. El INE o los OPLES, valoraran si la falta fue sistemática y si constituyó una unidad o multiplicidad de irregularidades. La autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

Las condiciones socioeconómicas del infractor.

Las condiciones externas y los medios de ejecución.

La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

El grado de intencionalidad o negligencia.

Otras agravantes o atenuantes.

Los precedentes resueltos por el IFE y el TEPJF con motivo de infracciones análogas.

Adicionalmente, la Sala Superior del TEPJF ha considerado en casos específicos, que también se deben considerar los siguientes elementos:

- Si existe dolo o falta de cuidado.
- Si hay unidad o multiplicidad de irregularidades.
- Si el partido o la agrupación política presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos.
- Si ocultó o no información.
- Si con la individualización de la multa no se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político o de la agrupación.

De lo trasunto, podemos observar que el IFE hoy INE, fue conociendo de los procedimientos administrativos sancionadores, partiendo de los parámetros que la Sala Superior le fue indicando a través de sus sentencias o jurisprudencias, ambos dos como criterios orientadores.

Así tenemos, que la Sala Superior, le señalo a las autoridades administrativas electorales, que, al conocer de quejas y denuncias, están debían seguir un tratamiento de un procedimiento donde se respetase el debido proceso. Para ello, recomendó la utilización de las reglas de los procedimientos penales, con excepciones por supuesto. Así tenemos, que la autoridad electoral al conocer de una queja o denuncia, debía iniciar el procedimiento, respetando la garantía de audiencia del denunciado, permitirle ofrecer pruebas; una vez lo anterior, desahogar audiencia de pruebas y alegatos y si no existía pruebas por desahogar presentar proyecto de resolución, donde establecía la violación o no del hecho punible, la gravedad de la falta y su imposición y por supuesto la individualización de la sanción, siempre atendiendo a la proporcionalidad de la misma.

Es de destacar que, en la individualización de la sanción, la autoridad administrativa electoral pondera la infracción a la norma electoral y la sanción que corresponde a su infractor, la magnitud de la sanción será la expresión de la infracción, de acuerdo con el grado de responsabilidad del sujeto infractor de la norma electoral.

La gravedad de la responsabilidad en que incurrió el denunciado y la utilidad de suprimir prácticas viciosas que infrinjan las disposiciones de la normativa electoral, tenemos que la autoridad está obligada a precisar la norma violada, partiendo de la jerarquía constitucional, legal o reglamentaria; el valor protegido y el bien jurídico tutelado; el efecto producido por la transgresión, y el peligro o riesgo causado por la infracción y la dimensión del daño.

Se apoya de igual modo de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, valorando si la falta fue sistemática y si constituyó una unidad o multiplicidad de irregularidades.

Partiendo de lo anterior, la autoridad pondera si la sanción a imponer es grave, levisima o leve, siempre atendiendo al principio de proporcionalidad, esto con el fin de evitar actos de autoridad en detrimento de la persona denunciada, pues dicho sea de paso, si la autoridad administrativa sancionadora no aplicase correctamente todos y cada uno de los parámetros ya mencionados, generaría una lesión al denunciado y ello lo volvería víctima y desde acudiría ante los tribunales electorales a efectos de que se haga una adecuada valoración de la sanción impuesta y de darle la razón, ocurrirá que revoquen la sanción o que la confirmen, en su defecto y en plenitud de jurisdicción, la autoridad jurisdiccional electoral emita una nueva sanción con todos los elementos que tiene al alcance y determinara si la sanción es grave, leve o levisima.

En conclusión, si la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no existiese y por ende no existieran los criterios orientadores, no habría modo de quejarse ante alguien que escuche de las quejas y denuncias, peor aún, quien sancionara las transgresiones a la norma electoral. De ahí, que, ante la creación de un tribunal especializado en materia electoral, con corte constitucional, ha permitido que existan criterios orientadores y con ello lograr que las autoridades administrativas electorales, incluso las jurisdiccionales locales, las apliquen al momento de conocer quejas y denuncias o medios de impugnación electorales, dictando sentencias acorde con los parámetros establecidos y no se incurra en violaciones por parte de estas autoridades, de ahí que al emitir las sanciones, estas deben ser proporcionales a la gravedad de la falta.

