

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

La materia electoral en México, como sistema democrático y participativo, tiene un marco de control para emitir sanciones a quienes incumplan con las leyes de la materia.

El procedimiento sancionador ordinario puede sancionar conductas indebidas que guarden relación con el uso indebido de los recursos públicos o la omisión de realizar los informes financieros.

El procedimiento sancionador especial atiende lo que se consideran infracciones graves uso de recursos de procedencia ilícita en campañas; mediante este, se atiende con celeridad los casos propuestos, ya que se trata de preservar un proceso electoral transparente y equitativo para los contendientes.

La aplicación de las multas a decir de los infractores es alta y colocan a los partidos en vulnerabilidad financiera. Por otro lado, atender a la proporcionalidad de las penas es obligación del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto el artículo 22 en su primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”.

Es importante acentuar que, la aplicación de una sanción, deviene del incumplimiento de un deber o de una obligación, tutelada por una norma jurídica. Su finalidad es reestablecer el orden normativo y reprimir las conductas ya sea por hacer o dejar de hacer una conducta determinada (acción u omisión) vulnerando lo establecido en la ley.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder de la Judicatura Federal y las Salas Regionales, han normado criterios para ello, lo que se encuentra debidamente delimitado, y que se demuestra en la evolución de las diversas épocas: Tercera (1997 – sept. 2007), Quinta (nov 2011 – oct. 2017) y Séptima (dic. 2021- la actualidad).

Siendo de resaltarse, el criterio de **Jurisprudencia 62/2002**¹, de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

La importancia de este criterio es que, establece que las disposiciones contenidas en los **artículos 14 y 16 de la Constitución Política**, ponen en relieve el principio de prohibición y abusos en el ejercicio de las facultades discrecionales, como es el caso de la función investigadora en la fiscalización, origen monto y destino de los recursos de los partidos políticos.

Concibiendo criterios básicos orientadores que, deben ser observados por la autoridad administrativa como son los principios de idoneidad, necesidad o intervención mínima y proporcionalidad. Aquí aún no se concibe la aplicación del principio pro persona, no obstante, se determina establecer la fijación de medidas que afecten en menor grado los derechos de las personas relacionadas con los hechos mencionados.

Otra jurisprudencia, que considero de suma importancia, es la identificada bajo el numeral **24/2014**², de rubro: MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN)

Este criterio establece que la multa impuesta debe incluir por lo menos el monto del beneficio obtenido y para estar en condiciones de aplicar la sanción equivalente al derecho adquirido, se debe tomar en cuenta datos ciertos y objetivos que permitan cuantificar el monto real de dicho beneficio.

Resultando ilegal la multa impuesta con base en montos estimados o aproximados para considerar el eventual beneficio, pues ello vulnera los principios de certeza, congruencia y proporcionalidad que rigen la imposición de sanciones.

Conforme a esta evolución, llegamos a la Jurisprudencia 20/2024³, de rubro: FISCALIZACIÓN. LAS SANCIONES QUE IMPONE LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA SE BASAN EN CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES EN QUE ES COMETIDA UNA FALTA, SIN QUE PUEDAN CONSIDERARSE COMO CRITERIOS FIJOS, INAMOVIBLES O VINCULANTES.

¹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.

² Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 48 y 49.

³ Séptima Época, La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintidós de mayo de dos mil veinticuatro, aprobó por mayoría de tres votos, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Este criterio cita que el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación y ponderación por parte de la autoridad en la aplicación de las sanciones, establece que las infracciones previstas en la legislación se pueden graduar en función de las circunstancias de cada caso, sin que exista sistema de sanciones tasadas en materia de fiscalización.

Se describe que las sanciones que correspondan se podrán graduar e individualizar de acuerdo con las circunstancias en que fue cometida la falta, la capacidad económica y los elementos objetivos y subjetivos que incurrieron en la comisión, buscando un efecto inhibitorio para la optimización del propio sistema, siempre y cuando éstas se encuentren fundadas y motivadas, por ello, si al analizar un caso concreto la autoridad administrativa impone determinada sanción por la comisión de una infracción específica, ello no significa que se ha establecido un criterio fijo e inamovible que necesariamente obligue a imponer la misma sanción cada vez que se tenga por acreditada la infracción.

Como se desprende de los criterios jurisprudenciales antes descritos es de observarse que la potestad de la autoridad sancionadora tiene como límites la observancia de los principios de: legalidad, proporcionalidad e individualización. Además:

- El Principio de Prohibición y abuso en el ejercicio de las facultades discrecionales.
- Los principios de idoneidad, necesidad o intervención mínima y proporcionalidad.
- La multa impuesta debe incluir por lo menos el monto del beneficio obtenido.
- Para aplicar la sanción equivalente al derecho adquirido, se debe tomar en cuenta datos ciertos y objetivos que permitan cuantificar el monto real de dicho beneficio.
- Los principios de certeza, congruencia y proporcionalidad que rigen la imposición de sanciones.
- Las sanciones se podrán graduar e individualizar de acuerdo con las circunstancias en que fue cometida la falta, la capacidad económica y los elementos objetivos y subjetivos que incurrieron en la comisión, buscando un efecto inhibitorio para la optimización del propio sistema, siempre y cuando éstas se encuentren fundadas y motivadas.

La aplicación de las sanciones debe estar debidamente fundamentada en el derecho sustantivo y procesal, no debiéndose aplicar sin estar suficientemente motivado, es decir, que exponga de manera clara y explícita las razones que el juzgador estimó suficientes para limitar o restringir el goce de los derechos del infractor.

Para este ensayo, si bien puede ser materia el principio de idoneidad, y el principio de necesidad, por la extensión de estos, me centrare en desarrollar, el principio de proporcionalidad, el cual partimos como base el **artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, mismo que establece la obligación de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Al respecto debe tomarse en consideración la trascendencia del bien jurídico tutelado (transparencia, rendición de cuentas, equidad en la contienda, certeza de los resultados electorales) señalado en la disposición jurídica que ha sido vulnerada por el infractor.

Para esto, el principio de graduación de la sanción opera de tal manera que sea proporcional, sin ser excesiva o insuficiente, toda vez que, si la sanción impuesta es desproporcionada, genera violaciones a derechos humanos.

Respecto a la individualización, esta se realiza tomando en consideración las circunstancias o características personales del infractor, su capacidad económica, la reincidencia en la conducta, la forma particular al ejecutar el hecho, la motivación para cometer la infracción atendiendo a la gravedad de la misma.

Así, la autoridad sancionadora impone multas que resultan inconstitucionales, cuando impone una sanción establecida con base en montos estimados o aproximados o tomando en consideración el establecimiento de multas fijas lo que vulnera los principios de congruencia y proporcionalidad.

Para cerrar el presente ensayo, me permito traer a cita, lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece los siguientes dispositivos:

Artículo 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad.

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

De esta forma, la Convención Americana, es de aplicarse a la proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral, el principio de legalidad de las actuaciones de las autoridades sancionadoras, el derecho a un recurso rápido y efectivo y la aplicación de la sanción que no puede ser más grave que la aplicable en el momento de la Comisión del Delito y que inclusive si con posterioridad la ley dispone una pena más leve el delincuente se beneficiará de ello.

Teniendo entonces que, los jueces, magistrados y ministros electorales están obligados a cumplir con el principio de legalidad, desarrollando la imposición de las penas atendiendo al Principio Pro Persona, debiendo aplicar la norma que más favorezca al titular del derecho, a partir de la reforma al artículo 1º de la Constitución Federal.⁴

Concluyo que, la fiscalización electoral en México, es importante para garantizar que los recursos sean debidamente utilizados, que no se vulneren los principios constitucionales de certeza, legalidad, transparencia y rendición de cuentas del uso y destino de los recursos públicos y objetividad de quien impone la sanción.

El INE y TEPJF deben de observar en la aplicación de la sanción los principios antes señalados en el presente documento, debiendo evaluar de forma cuidadosa la proporcionalidad de la sanción para evitar imponer una sanción excesiva o desproporcionada que afecte los derechos de los infractores. En contra sentido una sanción insuficiente puede afectar la credibilidad en las instituciones electorales.

Para lograr un equilibrio entre la infracción y la sanción impuesta, se debe atender a la generación de criterios uniformes de las autoridades electorales y a una regulación en materia electoral que evite la facultad discrecional, al existir normas o precedentes judiciales que orienten sus decisiones.

Tlaxcala de X...zo de 2025.

Lic. ...a.

⁴ Como lo establece el Registro digital: 2002179, Segunda Sala, Décima época.