

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

Introducción

En el presente ensayo, se abordará consisamente en que consisten los Procedimientos Administrativos Sancionadores de Fiscalización, Procedimientos Sancionadores Ordinarios (POS) y Procedimientos Especiales Sancionadores (PES); quien y que elementos se deben tomar en cuenta para individualizar sus sanciones, haciendo énfasis en los PES al ser los más socorridos en el ámbito Veracruzano, pero principalmente por que es el Tribunal Electoral de Veracruz (TEV) quien resuelve directamente sobre la existencia de la infracción, califica la falta e individualiza la sanción en los Procesos Electorales Locales.

Naturaleza de los Procedimientos Sancionadores Electorales y principio de proporcionalidad de las sanciones.

Los Procedimientos Sancionadores Electorales pueden definirse como la secuencia de actos, trámites y diligencias realizados por la autoridades electorales competentes, para conocer, sustanciar y resolver acerca de las irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos obligados en los términos de la legislación electoral aplicable.

El principio de proporcionalidad obliga, a que la naturaleza de la represión de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito (lo que le corresponde al legislador) y específicamente impone un deber de concretar la entidad de la sanción a la gravedad de los hechos, lo que le corresponde al órgano administrativo o jurisdiccional electoral.

Una vez acreditada la infracción electoral cometida y su imputación (acreditación de la conducta y comisión de la falta por el infractor), la autoridad electoral debe de proceder a la determinación de la sanción y si ésta establece mínimos y máximos a individualizar la que corresponda de acuerdo a la ley.

La Sala Superior (SS) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en diversos precedentes ha determinado que para calificar una infracción debe tomarse en cuenta: la importancia de la norma transgredida, señalando los preceptos o valores que se trastocaron o que vieron amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral, los efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma, el tipo de infracción y la comisión intencional o culposa de la falta, si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.

Lo anterior, permitirá calificar la infracción con el grado de: levísima, leve o grave, en el entendido de que este último supuesto puede calificarse a su vez como de gravedad: ordinaria, especial o mayor.

En esa misma línea, las legislaciones electorales como lo es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), disponen que para los ejercicios de imposición de sanciones, se deben tomar en cuenta diversos elementos, con el fin de llevar a cabo una adecuada valoración, estos generalmente como se visualizara son: **Bien jurídico tutelado.** Las normas que se violentaron y su finalidad. **Circunstancias de modo, tiempo y lugar.** Contesta a las preguntas ¿Cuándo, cómo y donde?. **Pluralidad o singularidad de las faltas.** Si fue una o varias faltas. **Intencionalidad.** Se precisa si hay o no elementos respecto a la intención del infractor. **Contexto fáctico y medios de ejecución.** En que consistió la infracción y que medios se utilizaron. **Beneficio o lucro.** La obtención de algún beneficio material o inmaterial con motivo de la conducta desplegada.

Reincidencia. Se considera reincidente quien ha sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia Ley e incurre nuevamente en la misma conducta infractora.

Tomando en consideración lo anterior, así como la finalidad de las sanciones, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares en el futuro, se determina la sanción a imponer.

Es de indicarse que para graduar la sanción de conformidad con la tesis XXVIII/2003 de la SS, de rubro: SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES, se desprende que por lo general la mecánica para imponer una sanción parte de aplicar su tope mínimo para posteriormente irlo incrementando conforme a las circunstancias que rodean el caso.

Cabe señalar que si se impone una sanción pecuniaria como por ejemplo multa, deberá precisarse la capacidad económica del sancionado y establecer por que la misma resulta razonable. Además tratarse de un partido político si se encuentra en posibilidad de pagar la multa sin que ello afecte el desarrollo de sus actividades ordinarias.

Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización

Con la reforma Política- Electoral 2014, tal y como se establece en la Constitución Federal LGIPE la facultad para fiscalizar procesos electorales locales y federales respecto a partidos políticos, precandidaturas, candidaturas, corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE). La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) es el órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos para formular los Proyectos de Resolución que presente a la Comisión y, en su caso, proponer sanciones correspondientes. La Comisión de Fiscalización del INE es el órgano encargado de supervisar de manera permanente la sustanciación de los procedimientos y revisar los Proyectos de Resolución que le presente la UTF y de someterlos a consideración del Consejo General (CG). Las reglas para el desenvolvimiento de los Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización encuentran previstas en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del INE y estos se desarrollan fuera y dentro de procesos electorales, estos últimos, refieren a quejas relacionadas con violaciones en materia de fiscalización en precampaña y campaña.

Una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, para la individualización de la sanción, debe procederse de conformidad con el artículo 43 del Reglamento en cita, es decir tomar las circunstancias de la contravención a la norma; la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; el dolo o culpa en su responsabilidad; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución y la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

El pago de las sanciones ordenadas en Resoluciones relacionadas con el ámbito local y capacidad económica de los sujetos obligados en el ámbito local, deberán apegarse a lo establecido en la legislación local correspondiente.

Por lo que atañe a Veracruz es de resaltarse que el Organismo Público Local, (OPLE, Veracruz) es el encargado de la fiscalización de las Asociaciones Políticas Estatales (Arts 30-36 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave -CE-), y en dicho procedimiento si se observan infracciones cometidas por estas, se encuentra facultado para imponer sanciones de las

previstas en el CE; para individualizar la sanción el CG del OPLE, Veracruz deberá tomar en cuenta las circunstancias que refiere el artículo 121 del Reglamento de Fiscalización para las Asociaciones Políticas Estatales con registro ante el OPLE Veracruz (El grado de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones del CE, 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 de la Asociación al momento de cometer la infracción; la capacidad económica de la Asociación, para efectos del pago correspondiente de la multa, cuando así sea el caso; las condiciones externas y los medios de ejecución; la afectación o no al apoyo material; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones; esto para imponer una sanción que para asociaciones políticas estatales prevee el CE y que se encuentran reiteradas en el artículo 123 del Reglamento en cita (desde amonestación pública hasta cancelación de su registro), sanciones que pueden ser controvertidas a través de los medios de impugnación que resuelve el TEV, de ahí la importancia del conocimiento de las reglas para imponer sanciones que tiene el OPLE Veracruz en este tópico.

Procedimiento Ordinario Sancionador

El POS, es el instrumento jurídico que funciona para tramitar las quejas presentadas por conductores sobre faltas o infracciones en materia electoral, que no inciden directamente en el proceso electoral y su resultado, es decir, que sean investigadas por dentro de los PES. El POS a nivel Federal de conformidad con la LGIPE, es el INE quien recibe, sustancia, resuelve e impone las sanciones correspondientes.

A nivel Veracruz, de conformidad con el CE es el OPLE Veracruz es quien recibe, sustancia y resuelve los POS.

Las reglas procesales del POS en Veracruz se encuentran citadas del artículo 334 al 339 del CE.

Es de indicarse que en Veracruz en el Libro Sexto del CE denominado "Regimen Sancionador Electoral" se establece la clasificación en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expedidos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales; los sujetos y las conductas sancionables; las reglas de investigación, para el caso del PES su remisión al TEV. Al encontrarse las infracciones, las sanciones y manera de individualizarlas en el mismo apartado es conatural, que para ambos se apliquen las mismas reglas en cuanto a la individualización de las sanciones, mismas que se citaran más a detalle al abordar el PES en el estado.

Procedimiento Especial Sancionador

El PES en materia electoral, en forma sencilla se puede reconocer como la vía que se tiene para analizar infracciones en materia electoral, que inciden en los Procesos Electorales. Su característica notable su expedite. (J.10/2008)

Desde la reforma político- electoral 2014 se implementó un esquema de modelo dual del PES Federal en donde dos órganos conocen de un mismo procedimiento; la instrucción y dictado de medidas cautelares la realiza el INE; en tanto la fase de resolución e imposición de las sanciones la efectúa el TEPJF. El desenvolvimiento del PES federal, se encuentra plasmado en la LGIPE en sus artículos 470 al 477. Los supuestos de procedencia son: violaciones relacionadas con el uso, destino y acceso a los tiempos de radio y tv, violaciones relacionadas con propaganda gubernamental, particularmente que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor

público, violaciones a las reglas acerca de propaganda política o electoral, actos anticipados de precampaña o campaña, propaganda calumniosa y hechos relacionados con Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPCMRG). La SS del TEPJF a ampliado, vía interpretación jurídica, el catálogo de procedencia del PES a conductas que incidan en los procesos electorales, entre otras, violaciones al artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Federal (SUP-RAP-25/2015), así como desacatos a medidas cautelares dictadas por el INE (SUP-RAP-217/2015).

En el caso de las entidades federativas a partir de la reforma de 2014, por disposición normativa general (Art. 440 LGIPE), se estableció un esquema analogo al federal, en cada una de ellas. En Veracruz sustancia el OPLE Veracruz y resuelve el TEV.

El desarrollo procedimental de PES en Veracruz, se encuentra regulado en el actual CE del art 340 al 346. Los supuestos de procedencia del PES en Veracruz son: contravención a lo dispuesto en el artículo 79, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; contravención a las normas sobre propaganda política o electoral; actos anticipados de precampaña o campaña; propaganda calumniosa y VPCMRG. A los cuales se agregan los supuestos que he referido establecidos por SS.

Los sujetos de responsabilidad y las infracciones que pueden actualizarse se encuentran plasmados en el artículo 314 al 324 del CE. Las sanciones que se pueden imponer según el CE, al acreditarse una infracción se encuentran previstas en el artículo 325, para partidos políticos van desde amonestación pública hasta cancelación del registro si se trata de partidos políticos estatales o la acreditación de los mismos si se trata de partidos políticos nacionales; respecto a asociaciones desde amonestación pública hasta suspensión o cancelación de su registro; en lo que hace a aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular desde amonestación pública hasta no ser registrado o perder su registro; en lo que concierne a ciudadanos, afiliados a los partidos políticos o cualquier persona moral desde amonestación pública hasta multa; en lo atinente a observadores electorales desde amonestación pública hasta pérdida de la acreditación, y en lo que hace a aspirantes y candidaturas de personas físicas desde amonestación pública hasta cancelación de su registro.

Por lo que ve a servidores públicos, de acreditarse la infracción se dará vista a los superiores jerárquicos, en caso de notarios a la autoridad competente, y en lo que respecta a extranjeros y ministros de culto a la Secretaría de Gobernación, de acuerdo a lo consagrado en los artículos 326 y 327 del CE (Las autoridades electorales no cuentan con facultades sancionatorias respecto dichos sujetos) no obstante debe señalarse que estos artículos se habla de una vista por parte del OPLE Veracruz que como vimos resuelve POS, siendo que las vistas también las efectúa el TEV al resolver PES, donde se encuentren involucrados estos sujetos, es sugerible que en la ley o en las sentencias del TEV, se establezcan tiempos concretos para garantizar que la autoridad competente sí imponga la sanción que corresponda, respecto a la infracción que acreditó, para que con ello se contribuya a evitar la repetición de conductas infractoras a futuro.

Ahora bien, respecto a los sujetos que competen imponer sanciones por parte del TEV, para su individualización, debe ceñirse a lo establecido en el artículo 328 del CE que indica que una vez acreditada la existencia de la infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias en que se produjo la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes: El grado de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones del Código, en atención al bien jurídico tutelado; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor al momento de cometer la infracción; la capacidad económica del infractor, para efectos del pago correspondiente de la multa, cuando sea el caso, las condiciones externas y los medios de ejecución; la afectación o no al financiamiento público, si se trata de organizaciones o coaliciones; la

reincidencia; perspectiva de género cuando sea el caso y de actualizarse el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Es necesario precisar, que la tarea de individualización de las sanciones en este caso en un PES como se vio debe calificarse la falta, es decir si la misma debe ser considerada como levísima, leve o grave (gravedad ordinaria, especial o mayor). Posterior a ello elegir una sanción de las dispuestas para el sujeto que se trate en el CE entre estas amonestación, multa o pérdida o cancelación de su registro o acreditación, recordando que la sanción que elija debe ser la mejor que puede cumplir con disuadir la posible comisión de faltas similares en el futuro, debiéndose explicar en el fallo su razonabilidad y proporcionabilidad. Recordando en todo momento que el principio de proporcionalidad implica que la sanción elegida atienda a la gravedad de los hechos.

Debiéndose señalar que de tratarse una sanción pecunaria la autoridad electoral esta facultada para recabar la información y elementos de prueba que considere conducentes, para comprobar la capacidad económica de la parte sancionada. De llegarse a establecer multa como sanción elegida debe señalarse que esta ha de pagarse ante la Secretaría Ejecutiva del OPLE de Veracruz en un plazo improrrogable de quince días, contado a partir de la notificación. Si la sanción de multa no hubiese sido impuesta a los partidos políticos, transcurrido el plazo sin que el pago se hubiese efectuado, se podrá deducir el monto de la multa de las ministraciones del financiamiento público que corresponda. Tratándose de cualquier otro infractor o si no hubiere posibilidad de descontar el monto de la sanción de futuras ministraciones a los partidos políticos, el importe de la multa será considerado como un crédito fiscal y se dará vista a la autoridad fiscal competente a efecto de que realice el cobro del mismo, tal como lo establece la parte final del artículo 338 del CE.

Es importante hacer notar que el órgano jurisdiccional posee un catalogo de sujetos sancionados (partidos políticos y personas sancionadas) de PES, donde lleva el registro de las sanciones impuestas, ese catalogo considero debe transitar a mejorarse, debiendo contener un sumario de como se realizó la individualización de la sanción, para que en casos analogos parta de parámetros que faciliten la imponer sanciones, asimismo contener un registro si las sanciones pecuniarias quedaron ejecutadas, o en su defecto poseer compendios electrónicos de PES que contengan precedentes del propio Tribunal.

Conclusiones

Los Procedimientos Sancionadores Electorales se constituyen como una secuencia de actos realizados por la autoridades electorales, para conocer, sustanciar y resolver las irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos obligados en los términos de la legislación electoral correspondientes, entre ellos encontramos los Procedimientos Sancionadores de Fiscalización, POS y PES.

El principio de proporcionalidad obliga a que la naturaleza de la represión de las infracciones administrativas electorales sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito, lo que le corresponde al legislador establecerlo en la normativa, mientras que impone un deber de concretar la entidad de la sanción a la gravedad de los hechos lo que concierne al órgano administrativo o jurisdiccional electoral.

Los Órganos Electorales deben poseer catálogos o compendios digitales que contengan los precedentes de Procedimientos Sancionadores Electorales en los cuales a impuesto sanciones, para que sean tomados en cuenta en casos futuros evitando incongruencia en sus resoluciones. Las autoridades electorales deben garantizar que las sanciones que impongan realmente se ejecuten.

