

PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN, ORDINARIOS Y ESPECIALES SANCIONADORES

El procedimiento especial sancionador¹ tiene sus orígenes en el año 2007, sin una cadena procesal como lo conocemos actualmente, por lo que no cumplía con los estándares de eficacia, idoneidad y exhaustividad pues no garantiza a las partes el respeto de las formalidades esenciales del procedimiento y sobre todo, no dotaba de mecanismos que permitieran la prevención de las conductas infractoras y como consecuencia la reparación del orden jurídico. En pocas palabras, le faltaban dientes a ese PES para lograr un verdadero eco de consecuencia en los distintos actores políticos; adicional a ello, de lo poco que se conocía, no había proporcionalidad entre la infracción y la sanción impuesta.

Por ello, al dictar sentencia la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Recurso de Apelación SUP-RAP-17/2006,² determinó ordenar que el procedimiento administrativo se siguiera en forma de juicio garantizando las formalidades esenciales del procedimiento, debiendo tener como eje rector el respeto a la garantía de audiencia del denunciado, la admisión o desechamiento de la queja o denuncia, las pruebas que podrían ofrecerse, su admisión y desahogo, la presentación de alegatos de las partes en la audiencia, y que un órgano colegiado como lo fue, en su momento, la Junta General Ejecutiva presentara un proyecto de resolución al Consejo General, ambos del Instituto Nacional Electoral.

Es este último, el modelo de procedimiento que se sigue actualmente de manera generalizada en la tramitación por parte de las autoridades administrativas electorales en la instrucción de los PES, con la marcada diferencia que en la gran mayoría de las entidades federativas y a nivel federal son dos autoridades distintas quienes tramitan y resuelven dicho procedimiento; mismo que tiene deficiencias y fortalezas.

Por cuestión de método en un primer plano señalaré las fortalezas del PES dado que es un procedimiento que funciona y es el principal medio del arbitraje electoral durante los procesos electorales, y también fuera de éstos, para posteriormente señalar las deficiencias traducidas en áreas de oportunidad.

Las fortalezas del PES. Está regulado para cumplir las formalidades esenciales de cualquier procedimiento seguido en forma de juicio, garantizando el debido proceso a las partes, pues cumple con todas las etapas de un juicio, se tiene la certeza de saber quién y por qué se denuncia a una persona o bien si es seguido de manera oficiosa; debe de radicarse, dictarse en su caso, un acuerdo de admisión,

¹ En lo sucesivo PES

² <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006>



prevención o bien desechamiento, se garantiza la celebración de una audiencia donde las partes se hacen conocedoras de los hechos denunciados con la finalidad de tener una defensa adecuada; hay una etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y finalmente la oportunidad de emitir los alegatos respectivos.

Se ha perfeccionado la atención inmediata, por parte de un órgano colegiado especializado como es la Comisión Quejas y Denuncias, cuando se solicita la adopción de las medidas cautelares.

Estas etapas garantizan el respeto al artículo 17 constitucional. De ahí que desde mi óptica es esta la principal fortaleza del PES dado que ya no está sujeto a la interpretación de las etapas que debe observar con la finalidad de respetar a las y los denunciados la plena posibilidad de ser oído y vencido, en juicio.

Respecto de las áreas de oportunidad, que pueden traducirse en deficiencias. Una de ellas, considero que es su tramitación ante dos instancias distintas; en sede administrativa por el INE y OPLes (encargados de la instrucción del procedimiento hasta la celebración de la audiencia respectiva), y ante la instancia jurisdiccional que es la encargada de emitir la sentencia respectiva, en el sentido de determinar la acreditación o no de los hechos denunciados.

Esta etapa procesal de envío de una autoridad a otra, que no conoce de entrada a conciencia las diversas diligencias que integran la instrucción del procedimiento³, genera muchas veces, que el Tribunal o Sala que va a resolver no considere integrado debidamente el expediente, generando con ello un impedimento para resolver conforme a derecho. Lo que propicia que el expediente sea regresado a la autoridad administrativa para subsanar las deficiencias o bien diligencias que en concepto de la autoridad jurisdiccional son necesarias para arribar al esclarecimiento de los hechos.

Si bien es cierto el PES ya se encuentra debidamente regulado, considero que hace falta marcar límites para la instrucción y resolución del mismo, esto, cuando en las diferentes demandas para controvertir las declaraciones de validez, cómputos y entregas de constancias de mayoría se señalan agravios o hechos relacionados con la presentación de los PES y que evidentemente pudieran trascender y repercutir en los resultados electorales.

Me explico. Reconozco, porque lo he vivido en la experiencia con que cuento de más de cinco años substanciando PES y POS, con las reglas que han venido a perfeccionar estos procedimientos, desde la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2014 y 2015, respectivamente.

La sustanciación de los PES debe ser dentro de los plazos correspondientes a la preparación de la elección (es lo ideal), sin embargo, dada la gran cantidad de

³ Me hago cargo de la existencia de sistemas informáticos que permiten una comunicación previa entre las autoridades administrativa y jurisdiccional.



quejas y demandas⁴ presentadas por los distintos actores políticos genera un desgaste natural en las personas que atienden dichos procedimientos; por ello, una vez llegada la etapa relativa a la presentación de los recursos en contra de la declaración de validez y resultados electorales, deviene necesario priorizar, sin descuidar el resto, aquellas quejas que guardan relación en agravios y hechos con dichos recursos; con la intención de que la autoridad jurisdiccional esté en condiciones de resolver previo o de manera conjunta, ambas demandas; lo cual tiene fundamento en sentencias ya emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde se señaló como una excepción al principio de definitividad y conclusión de etapas procesales, la resolución de quejas en materia de fiscalización, cuando en estas se acredita la violación a las normas en materia de fiscalización y se vuelve determinante para los resultados electorales, se han anulado por este hecho elecciones, como ejemplo en procesos electorales ordinarios en Veracruz; y el otro supuesto, es la acreditación de violencia política en razón de género, que también propicia la nulidad de elecciones, como lo ocurrido en algunos estados de nuestro país.

Se comparten estos criterios, que, desde luego, sería importante regular y determinar con toda claridad los plazos en que estos hechos deben ser resueltos por las distintas autoridades electorales. Lo que generaría certeza.

Una deficiencia es que no se ha dado certeza en los supuestos de procedencia del PES, pues se ha definido esta cuando se denuncian conductas que afecten o inciden directamente en el proceso electoral, todo lo que pueda incidir de manera general en un proceso será un PES⁵.

En otro contexto, considero también importante que se homologara la tramitación de los PES en todo el país, dado que existen entidades federativas donde los OPLEs instruyen y resuelven dichos procedimientos.

Adicional a ello, estoy convencido que deberían ser más duras las penas y sanciones que se establecen ante la acreditación de los hechos denunciados y que constituyen una infracción a la norma, puesto que muchas veces pareciera convenir más a los infractores una amonestación e incluso una sanción económica pues las ventajas mediáticas reflejada en las urnas les puede dar la mayoría, de lo que se tiene que muchas veces estas personas resultan electas; de ahí que se considere que no hay una proporcionalidad entre la infracción acreditada y la sanción impuesta por las distintas autoridades. Aquí nos referimos a cualquier conducta acreditada, en los supuestos de procedencia del PES, que van desde los actos anticipados de

⁴ En el año 2017 se presentaron 457 quejas; en el año 2018 se presentaron 221 quejas; en el año 2019 se presentaron 2 quejas (no hubo proceso electoral); en el año 2020 se presentaron 46 quejas (no hubo proceso electoral); en el año 2021 se presentaron 885 quejas y en el año 2022 (hubo proceso extraordinario) se presentaron 84 quejas.

⁵ Jurisprudencia 9/2022, de rubro *PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE TRAMITAR POR ESTA VÍA LAS QUEJAS O DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN DURANTE EL CURSO DE UN PROCESO ELECTORAL Y, POR EXCEPCIÓN, EN LA ORDINARIA (LEGISLACIÓN NACIONAL Y SIMILARES)*.

campaña, violación a las reglas de propaganda gubernamental, promoción personalizada, y desde luego, lo que tiene que ver con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Respecto de los procedimientos en materia de fiscalización, van en un muy buen camino dado que en procesos electorales recientes se determinó como una excepción a las reglas, que a lo largo de los años se establecieron para dotar de certeza las distintas etapas de los procesos electorales, como lo es el principio de definitividad.

Ahora bien, si derivado de los procedimientos de fiscalización se advierte, por ejemplo, un rebase de los montos autorizados para los actos de campaña de los partidos y candidaturas y estos resultan determinantes al acreditarse los otros supuestos de nulidad, puede en estos casos, declararse la nulidad de una elección por derivado de un procedimiento en materia de fiscalización.

En este último caso, si podemos hablar de una proporcionalidad en la gravedad de la falta, como lo es el rebase del tope de gastos de campaña, pues implica que no hubo equidad en el proceso de participación de las personas participantes dado que una de ellas contó con mayores recursos que el resto, y la sanción impuesta, toda vez que la mayor sanción en materia electoral es la nulidad de una elección.

Son estas las reflexiones que me permito compartir, derivado de la experiencia en la tramitación de los Procedimientos Especiales Sancionadores y ahora como Titular de la Unidad de Fiscalización del OPLe Veracruz, la atención a los procedimientos en materia de fiscalización.

Gracias.

