

TEMA

PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Maestro. Javier Alberto León Escalante

En nuestro país hemos visto, a partir de la creación de los organismos autónomos en la década de los noventas del siglo pasado, una verdadera evolución respecto a la forma en que se pueden establecer sanciones a los diferentes actores políticos, entre ellos los candidatos y los propios partidos políticos.

En materia electoral para sancionar se siguen principios que se encuentran contenidos y desarrollados por el derecho penal. Principios como *in dubio pro reo* o *Non bis in ídem* le resultan no solo comunes sino aplicables. Desde luego, estos principios deben adecuarse en lo que llegan a considerarse útiles o bien pertinentes.

Como bien se sabe, y bien lo ha expresado la Suprema Corte de Justicia de la Nación el llamado *principio de tipicidad* constituye junto con el de *Reserva de Ley* el núcleo duro del principio de legalidad. Toda norma que establezca o determine una sanción debe existir previamente en un cuerpo normativo y la conducta realizada debe encuadrar perfectamente en la hipótesis prevista sin que sea dable al juzgador ampliar ésta.

Es indudable que toda norma debe ser interpretada pues precisamente es en eso en lo que consiste la labor de quienes imparten justicia, pero también resulta necesaria una aplicación estricta, lo anterior nos lleva al cumplimiento desde luego de otros principios tal como la llamada "*Favoranda sunt ampliada, odios sunt restringenda*".

En cualquier proceso que implique la determinación e imposición de una sanción se debe cumplir además con el llamado principio de exhaustividad, entendido este como el hecho de que el juzgador debe analizar de forma minuciosa y detenidamente todas las pruebas, cuestiones y hechos que se presentan.

Adicionalmente se debe considerar que también constituye un principio de ley que no es posible imponer dos castigos por un solo hecho, principio que muchas veces se expresa con el latinismo "*Non bis ídem*" como se expresó líneas arriba.

Todo este conjunto de principios que como se ha señalado, derivan del derecho penal son perfectamente aplicables al derecho administrativo sancionador como consecuencia del llamado *ius puniendi* tal y como lo ha expresado la Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su Tesis XLV/2002.

Ahora bien, en la parte final de la citada Tesis, la propia Sala Superior señaló en cuanto a dichos principios:

“... 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, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.”

De los principios aplicables resulta indispensable ya que es la materia del presente ensayo, establecer claramente la necesidad de que exista una adecuada proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral.

Para ello debemos partir primeramente de la premisa de que para sancionar se requiere: a) la existencia de una ley que permita sancionar; b) un debido proceso al que deben sujetarse las partes; c) pena prevista y que sea adecuada a las circunstancias y d) la individualización de la sanción, siguiendo todos los criterios que se han señalado.

El presente documento únicamente pretende establecer la importancia de la individualización de las sanciones siguiendo los criterios establecidos ya por nuestro máximo Tribunal en materia electoral entre los que se encuentra precisamente el principio de proporcionalidad que debe existir entre una infracción cometida y las sanciones que pueden y deben aplicarse al infractor en los procedimientos ordinarios o especiales sancionadores o bien en los procesos de fiscalización que la autoridad electoral lleva a cabo.

Debemos partir de definir la individualización de la sanción que todo juzgador debe realizar.

La individualización de la norma para su posterior sanción constituye una función no solo de vital importancia sino fundamental y es un verdadero reto para cualquier juzgador e interprete normativo dada la gran cantidad de principios que deben atenderse, todos de manera adecuada y sincrónica para lograr resoluciones con la más rigurosa razonabilidad.

Esta difícil labor pasó de ser responsabilidad y competencia del órgano y autoridad administrativa para convertirse en labor del órgano jurisdiccional tanto a nivel local como federal.

Existen de igual forma una multiplicidad de problemas a los que se enfrenta dicha autoridad jurisdiccional a la hora de fijar en un caso concreto, una sanción verdaderamente justa y que sea proporcional, en la clara búsqueda de que sea persuasiva e inhiba su repetición.

Es el actuar antijurídico lo que da vida y actualiza la esencia sancionadora del derecho. Cabe recordar que en todo estado de derecho la correcta aplicación e imposición de una sanción evita la impunidad por lo que su existencia es indispensable y su correcta individualización resulta una labor estricta del proceso democrático.

De acuerdo al Diccionario Panhispánico, la individualización de la pena o sanción consiste en la “función que compete al tribunal o a la autoridad sancionadora para imponer motivadamente, conforme a los criterios legales de graduación, la concreta pena o sanción contemplada en la ley penal o disciplinaria para el delito o infracción cometidos en la extensión que estime adecuada.”

En el estado constitucional y democrático de derecho desarrollado por nuestro país se ha determinado un catálogo amplio de conductas infractoras, así como los sujetos infractores y lo más importante las sanciones administrativas en el subsistema que comprende el procedimiento sancionador ordinario, el especial sancionador y los procedimientos específicos en materia de fiscalización.

Actualmente la individualización de la sanción se encuentra sujeto a un marco normativo derivado de la reforma de 2014, que reforzó el derecho sancionador electoral haciéndolo más técnico y complejo con un nuevo marco competencial y un régimen colaboracional más estrecho entre autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Es de esta forma en que debemos entender el reto que afronta la autoridad electoral al momento de individualizar sanciones ya que deben llevar acabo una adecuada ponderación de principios y derechos que son imprescindibles a los partidos políticos.

Basta recordar por ejemplo el acceso controlado que tienen al financiamiento público y la estricta fiscalización de ingresos y gastos a los partidos como mecanismo de garantía en la equidad en la contienda, pero también la imposibilidad de dejar en un estado de inactividad a los partidos como entes de utilidad pública.

La Sala Superior del TEPJF ha manifestado que en materia electoral los fines de la sanción son de naturaleza preventiva y no retributiva por lo que en su individualización se buscan primordialmente alcances que tengan que ver con

prevención, acciones tendientes a buscar impedir la repetición de otras conductas irregulares similares.

Por lo tanto, en lo que respecta a una adecuada individualización de la sanción, ésta deberá ser: adecuada, proporcional y eficaz.

Debemos considerar como adecuada, aquella que no provenga de un criterio subjetivo, ya que, se debe estimar que, tratándose de multas, por ejemplo, que tienen el carácter de penas, la fundamentación legal debe respetar el principio de definición que se traduce en la expresión "nulla pena sine lege". Es decir, para que se imponga una pena de multa, la conducta infractora debe estar definida con absoluta precisión en la hipótesis de la norma, y no se podría imponer una pena por analogía, ni por mayoría de razón, ni por la extrapolación de una situación a otra.

La sanción constituye el medio más fuerte de garantía del proceso democrático, que debe ser cabalmente analizada puesto que implica precisamente su individualización y es fundamental en el control y preservación de los valores democráticos.

Los procedimientos sancionadores buscan acciones correctivas y para ello resulta necesario la aplicación de medidas intimidatorias razonablemente aplicables y que muchas veces devienen en multas, cuya aplicación es y debe ser proporcionalmente impuesta.

Así vista la sanción no es un fin en sí misma sino un medio que debe ser eficaz. Una sanción es eficaz cuando cumple su objetivo.

Sanciones insuficientemente disuasivas resultan ineficaces y así el modelo o estructura democrática se vuelve vulnerable y los actores políticos infringen la normatividad ante la expectativa de una sanción cuyos costos son presumiblemente aceptados ante un beneficio mayor.

Una percepción social puede fácilmente derivar en que los propios órganos jurisdiccionales, por diversas causas, entre ellas la incompleta valoración de los hechos, la inadecuada determinación de las sanciones o su cuantificación, determinen sanciones que no sean efectivas para lograr los fines del ordenamiento.

Los efectos disuasivos son un mecanismo de prevención con que cuenta toda sanción. Lo anterior, como resultado de que los destinatarios de la penalización deben percibir el mensaje de su formalización o de quien haya recibido una sanción y perciban la probabilidad de ser sancionados, así como de la percepción de que esta les causaría mayores daños que los beneficios que obtendrían al cometer una falta.

Toda conducta infractora de la legislación electoral genera un costo social que se expresa de diversas formas. Hay un daño a la sociedad derivado de los agravios que las conductas indebidas causan al conglomerado social, entre estas,

la violación de los valores democráticos, la imparcialidad, la neutralidad y la equidad en la contienda. También hay costos económicos que se traducen en los gastos de la investigación, los procedimientos sancionadores, el personal y los recursos materiales. A mayor frecuencia de faltas, mayores costos y pérdidas sociales.

Debe pues existir una proporcionalidad en la aplicación de las sanciones, pero también debe considerarse el aumento de dichas sanciones como el mecanismo que permita inhibir la repetición de conductas que por su naturaleza dañan la vida democrática e institucional de nuestro país.

Los infractores no deben considerar el beneficio de la infracción ante una sanción pobremente eficaz poco inhibitoria o fácilmente repetible sin consecuencia grave alguna.

Las sanciones deben cumplir con los principios que regulan su aplicación, pero deben también ser lo suficientemente relevantes y centrarse en el valor que buscan tutelar y por lo tanto deben ser debidamente cualificadas y cuantificadas.

En el derecho electoral pueden presentarse, por ejemplo, sanciones como la nulidad de las elecciones, la pérdida de registro de los partidos políticos, las multas a los partidos políticos por faltas en la vigilancia, las multas a los candidatos por actos propios o de sus simpatizantes y las medidas cautelares, por señalar tan solo las principales.

La pregunta en todos los casos es si resultan proporcionales las sanciones a las conductas infractoras.

En los últimos años debemos afirmar que se han ido adecuando precisamente las sanciones a las conductas infractoras siempre en la búsqueda de inhibir daños al proceso electoral y determinando de manera más eficaz la responsabilidad de quienes violan la normatividad electoral.

Conductas reiteradas o repetitivas deben ser estrictamente sancionadas garantizando la efectividad de los ordenamientos electorales para el mejoramiento de la vida social y democrática.

Las conductas que atenten contra el proceso democrático deben ser debidamente sancionadas, y para ello las penas aplicables deben tener verdaderamente una función preventiva y la acción coactiva del Estado debe presentarse de forma inobjetable.

Concluimos expresando que si bien hoy en México se tienen más y específicas sanciones a las diversas conductas irregulares durante los procesos electorales en particular las que se refieren a los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores y los procesos de fiscalización se ha visto que dichas sanciones en su vertiente económica han resultado insuficientes para inhibir la reiteración de las conductas.