

Inconsistencias del Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral

Lic. María de Jesús González García.¹

I. Introducción.

Es conocido que el sometimiento de las controversias de carácter electoral al conocimiento de los órganos jurisdiccionales es relativamente reciente; como parte de ese universo, el procedimiento administrativo sancionador también es un segmento en construcción. Es precisamente la juventud de esta rama del sistema jurídico electoral la que ha colocado al operador jurídico en un reto de enormes dimensiones; pues para la resolución de los procedimientos administrativos sometidos a su conocimiento, no sólo se deben enfrentar a la ambigüedad que es clásica del lenguaje en general y del jurídico en particular y a las lagunas del ordenamiento; sino que, además debe afrontar la insuficiencia de un aparato doctrinario que arroje luz en la resolución de los problemas que debe dirimir.

La problemática en torno al procedimiento administrativo sancionador ha sido colmada mediante la actividad interpretativa e integradora de los órganos jurisdiccionales desplegada en los asuntos que se someten a su conocimiento; decisiones que paulatinamente van construyendo la incipiente doctrina judicial sobre el tema, a diferencia de otras ramas del derecho, tales como el Derecho Civil en el que a lo largo de siglos de investigación ha perfeccionado y delimitado los alcances de sus ordenamientos y figuras.

Ejemplos claros de la falta de consenso respecto de los enunciados normativos que regulan el procedimiento administrativo, tanto a nivel federal como local, se pueden mencionar dos; aunque no son los únicos por supuesto: el primero, la calificación e individualización de la sanción que, de acuerdo a las

^{*1} Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas.

resoluciones consultadas, no se ajusta a los parámetros y criterios jurisprudenciales establecidos; y el segundo, que da cuenta de la inexistencia de criterios uniformes respecto del procedimiento en cuestión, es el retardo en la substanciación y resolución de los procedimientos, restándoles en consecuencia, eficacia; pues no debe olvidarse que el procedimiento de referencia tiene como objeto la sanción del o los sujetos infractores de la norma, y como fin, la prevención de la infracción administrativa electoral.

II. Concepto.

Para la comprensión del concepto de procedimiento administrativo sancionador electoral, resulta necesario tener presentes las nociones de derecho administrativo y de procedimiento administrativo – sin adjetivo – El derecho administrativo, según sostiene Alfonso Negrete², es factible entenderlo desde dos perspectivas: como ciencia y como norma. En la primer vertiente, es concebido como “*un conjunto de principios, de teorías, de conceptos fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas.*”. En su aspecto normativo, “*el derecho administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados.*”.

El derecho administrativo sancionador³, por su parte, “*estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (ius puniendi) [...]*”. Esta rama del derecho administrativo al igual que el sancionador electoral, se encuentran en proceso de construcción; en efecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia se han encargado de establecer

² NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo*, UNAM, México, 1991, p. 13.

³ GONGORA PIMENTEL, Genaro David, *El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana*, en FERRER-MACGREGOR, Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LA REA, Arturo (Coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo VI, *Interpretación constitucional y jurisdicción electoral*, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional Marcial Pons, México, 2008, p. 257.

sus bases; sin embargo, en la primera aún se encuentran divergencias sobre si se trata de una rama del derecho penal o en su caso, tiene autonomía.

En tanto que, para arribar a la concepción de procedimiento administrativo, en primer lugar debe precisarse cuál es la acepción de procedimiento. Ilustres tratadistas nos enseñan qué se entiende por procedimiento. Así, Carnelutti⁴ indica, que procedimiento difiere de proceso; éste es un conjunto de actos necesarios para la determinación y el castigo del delito; en tanto, que el primero, significa un conjunto de actos predispuestos para tal fin. El procedimiento por tanto, es el modo como se va desenvolver el proceso⁵.

Alcalá Zamora también distingue entre proceso y procedimiento, señalando que el primero se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, en tanto que el procedimiento es *“una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por una unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.”*⁶

El procedimiento administrativo, de acuerdo a Gabino Fraga, es un conjunto de formas y actuaciones que preceden y preparan un acto administrativo⁷. El procedimiento administrativo por tanto, es un conjunto de formas y actos concatenados cuyo fin es producir un acto administrativo denominado resolución administrativa.

Establecidos los conceptos que interesan, es oportuno conocer qué es el derecho administrativo sancionador electoral; éste, constituye una subespecie

⁴ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMERICA*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1968, p. 120.

⁵ PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, vigésimo sexta ed., Porrúa, México, 2001, p. 639.

⁶ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, Editorial Jurídica Universitaria, México, 2001, p. 53.

⁷ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 23ª ed., Porrúa, México, 1984, p. 255.

del derecho administrativo sancionador que junto con el penal forman parte del *ius puniendi* del Estado o potestad punitiva de éste. Ambos, derecho penal y derecho administrativo sancionador forman parte del *derecho sancionador constitucional*⁸. Por tal motivo, se ha considerado que al derecho administrativo le son aplicables los principios que rigen el procedimiento penal, y por extensión, también aplican al procedimiento administrativo sancionador electoral.

Al respecto véase la tesis de jurisprudencia con clave S3ELJ 07/2005, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.”**.

El derecho administrativo sancionador electoral “comprende las normas jurídicas relativas a las infracciones administrativo-electorales (también conocidas como faltas, irregularidades o contravenciones) [...]”.⁹

Por su parte, el procedimiento administrativo sancionador electoral es “el conjunto de normas y principios que regulan la potestad punitiva del Estado (*ius puniendi*), respecto de las conductas ilícitas que cometan los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales, sus miembros y personas relacionadas con sus actividades, que de resultar típicas (en sentido estricto o amplio), culpables y punibles, darán lugar a la imposición de una sanción de carácter administrativo.”¹⁰

⁸ NAVARRO CARDOSO, Gerardo, *Infracción administrativa y delito: Límites a la intervención del Derecho Penal*, Madrid, COLEX y Universidad de Palmas de Gran Canaria, 2001, p. 13, citado por SILVA ADAYA, Juan Carlos, “*EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL*”, en FERRER-MACGREGOR, Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LA REA, Arturo (Coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo VI, *Interpretación constitucional y jurisdicción electoral*, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional Marcial Pons, México, 2008, p. 895.

⁹ Talleres de actualización teórico-prácticos, mesa de trabajo 12: “*Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Procedimientos y Sanciones*”, junio 2008, p. 8.

¹⁰ Este concepto pertenece a GARCÍA FIGUEROA, Héctor Daniel, CASOLUENGO MÉNDEZ, René y RAMOS RAMOS, Octavio.

En este sentido, el procedimiento administrativo sancionador es uno de los instrumentos consagrados en la normatividad electoral para el efecto de proteger los principios electorales rectores del sistema democrático federal en relación a los sujetos que intervienen en la actividad político-electoral; que establecen como consecuencia en caso de trasgresión a la normatividad desde la nulidad o invalidación de los actos hasta la imposición de una sanción a los infractores de la misma.

III. Antecedentes.

a. Reformas constitucionales y legales 1990-1994.

En México la posibilidad de sancionar infracciones a la normatividad electoral nace con las reformas a la Constitución y la normatividad secundaria llevadas a cabo en los años de 1990-1994; mediante éstas se crean dos instituciones pilares de la materia electoral: el Instituto Federal Electoral encargado de organizar las elecciones a nivel federal; y, el Tribunal Federal Electoral al que se le confirió la facultad de sustanciar los recursos de apelación e inconformidad; e imponer sanciones a partidos políticos.

El Tribunal Federal Electoral tenía la potestad de imponer como sanción una multa a los partidos políticos por las irregularidades en que hubiesen incurrido siempre y cuando el Instituto Federal Electoral hiciera del conocimiento de la Sala Central de éste dichas anomalías, para el efecto de respetarle su garantía de audiencia; es decir, para que al presunto infractor se le emplazara; se le permitiera dar contestación por escrito respecto de los hechos imputados, y ofrecer las probanzas que estimara pertinentes.

El Tribunal para imponer la sanción correspondiente en el caso de que se acreditara la infracción por parte del instituto político, debía tomar en cuenta: Las circunstancias y la gravedad de la falta; y, en caso de reincidencia, duplicar la multa fijada.

Pero además, se previó como sanción para el caso de que los partidos políticos, a juicio del Consejo General del Instituto Electoral, incumplieran de manera grave y sistemática con sus obligaciones, la pérdida de su registro.

b. Reformas a la Constitución y a la legislación 1996.

Debido a las reformas suscitadas en 1996 el Tribunal Federal Electoral es incorporado al Poder Judicial de la Federación; al Instituto Federal Electoral se le confiere competencia para tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos e imponer sanciones a partidos políticos; en la legislación electoral se fija el procedimiento para el trámite, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores; y, se establecen una serie de medios de impugnación de los que conocerá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tales como el recurso de apelación y el juicio de revisión constitucional.

A partir de estas reformas la facultad sancionadora se desplaza a la autoridad administrativa electoral; en tanto que, la jurisdiccional se convertirá en revisora de las determinaciones de la primera.

Como es posible corroborar de los datos anotados, desde las reformas mencionadas se previeron en calidad de sanciones para los transgresores de la normativa electoral, la multa y en el caso específico de los partidos políticos la pérdida del registro.

c) Reformas constitucionales y legales de 2007-2008.

En la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 2008 el catalogo de sanciones se amplió considerablemente; entre otras, se incluyó la suspensión de la transmisión del tiempo comercial por cierto

número de horas¹¹, además de las ya previstas como la amonestación pública, la cancelación del registro, la multa, etc.

De igual modo, con la reforma aludida en el párrafo anterior se extendió el número de sujetos susceptibles de incurrir en responsabilidad por infracciones a la normatividad electoral; entre los que se encuentran: los aspirantes; precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; los ciudadanos o cualquier persona física o moral; los concesionarios y permisionarios de radio y televisión; entre otros.

Así mismo, se especificaron los tipos de infracciones que pueden cometer los partidos políticos; las agrupaciones políticas nacionales; los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos o de cualquier persona física; observadores electorales o las organizaciones a las que pertenecen; los concesionarios o permisionarios de radio y televisión; las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, etc.¹²

Es posible advertir que en la reforma aludida el legislador retomó los criterios judiciales construidos durante más de diez años, para regular de forma específica situaciones que fueron objeto de debate en el ámbito jurisdiccional.

IV. Marco Normativo.

El fundamento constitucional de las infracciones administrativo-electorales y el procedimiento administrativo sancionador electoral se encuentra en las siguientes disposiciones:

¹¹ Cfr. Artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹² Vid. Artículos 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352 y 353 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. **Artículo 73**, fracción XXI, párrafo primero, en el que se establece: que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
2. **Artículo 41**, fracción II, inciso c), párrafo segundo en el que se precisa que la ley dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones; el precepto se refiere a la materia de financiamiento de los partidos políticos.
3. **Artículo 41**, fracción III, apartado D), donde se señala que las infracciones respecto al uso de medios de comunicación serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral a través de procedimientos expeditos.
4. **Artículo 41**, fracción IV donde se prevé que la violación por los partidos políticos o cualquier persona física o moral a las disposiciones sobre procesos partidistas de selección y postulación de candidatos, así como las reglas de precampañas y campañas electorales y su duración, será sancionada conforme a la ley.
5. **Artículo 41**, fracción V, párrafo décimo, en el que se establece que en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por el Consejo General estará a cargo de un órgano técnico del propio Consejo.
6. **Artículo 109**, fracción III, precepto que dispone que aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleos, cargos o comisiones.

7. **Artículo 113**, párrafo primero, que prevé que las leyes sobre responsabilidades administrativas determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar los principios señalados en el precepto anterior; y, los procedimientos y las autoridades para aplicar las sanciones correspondientes.

V. La responsabilidad y la sanción.

Los conceptos de responsabilidad y sanción son la columna vertebral del procedimiento administrativo sancionador; puesto que, según la definición apuntada párrafos atrás, éste tiene como objetivo sancionar a los sujetos que incurran en responsabilidad por infracciones a la normatividad electoral. En este sentido, para imponer una consecuencia prevista en la normatividad por un acto u omisión; esto es, una sanción, debe demostrarse que el presunto infractor es responsable del hecho o acto que se le imputa para lo cual deben seguirse una serie de etapas previstas en la normatividad adjetiva.

a. La responsabilidad.

La *responsabilidad*, viene del latín *respondere* que significa estar obligado. La responsabilidad legal se presenta en diversos campos del Derecho, aunque, generalmente la teoría jurídica la ubica en el Derecho Civil; ésta inicia con el nacimiento de una obligación por el incumplimiento a una norma, convenio o contrato. Así, para que surja la responsabilidad se requiere el incumplimiento sea de una norma, un contrato o un convenio; es decir, de una obligación de hacer o no hacer; y esta trasgresión trae como consecuencia que aquél que incumplió deba resarcir el daño ocasionado.

En el campo del Derecho tres corrientes doctrinarias han pretendido explicar el contenido de la responsabilidad: *la tesis dualista*; *la tesis monista* y *la tesis ecléctica*. La primera sostiene que existen culpas diferentes sea que se trate de responsabilidad contractual o extracontractual; aquélla, sostienen los defensores de esta tesis, se relaciona con los efectos de las obligaciones; en tanto que ésta, se refiere a la fuente de las mismas. Indican que no es lo mismo transgredir la ley que un contrato; puesto que la primera atiende a intereses públicos mientras que el segundo, a intereses privados.

La segunda, sostiene que no es posible que operen culpas diferentes virtud a que la única culpa es la delictual; de modo que, afirman, la responsabilidad surge de un hecho ilícito independientemente de si se vulneró la ley o un contrato.

La tercera, considera que la responsabilidad puede ser dualista o unitaria según que sus rasgos sean comunes o específicos en los casos concretos.

b. La sanción.

En un principio la sanción se ubicó en el plano moral y religioso; y posteriormente, se le dio un contenido jurídico; en efecto, originalmente la sanción fue vista como la pena o recompensa establecidas para castigar o premiar una acción indebida o buena, según fuere el caso. En el ámbito jurídico, por otra parte, la sanción constituyó una garantía del cumplimiento por parte del gobernado de sus derechos y obligaciones.

Actualmente, la teoría jurídica se ha encargado de delimitar el alcance del término *sanción*, al que le otorga dos acepciones: una en sentido lato y otra, en restringido. En sentido amplio, la sanción en el campo del derecho, implica un castigo para aquel que cometió un ilícito; mientras que en sentido restringido, no tiene la connotación de castigo sino que, se es vista como el acto mediante el cual el legislador crea una norma de derecho positivo.

Acorde a la dogmática jurídica la sanción presenta grados, según la infracción se cometa en una u otra rama del derecho; así, *verbi gratia*, si la conducta ilícita ocurre en el Derecho Administrativo las sanciones tienen carácter disciplinario y van de una amonestación a un despido u otra categoría que propenda a inhibir el proceder contrario a la norma; sin embargo, aún cuando se afirma en la doctrina que la sanción a que se hace acreedor un sujeto depende del área del Derecho en que cometa la infracción, se acepta que en general una infracción acarrea la nulidad o anulabilidad del acto jurídico.

VI. La sanción en el Derecho Electoral.

Es oportuno tratar en este apartado el punto de la infracción administrativa electoral; en sentido amplio se concibe como la conducta tipificada en la ley que se realiza principalmente por los sujetos político-electorales, mediante la cual se infringe lo dispuesto en la normatividad; y, en sentido restringido¹³, se considera como la conducta que vulnera el régimen electoral. Aunque, debe tenerse claro, que no toda inobservancia a la norma jurídica da lugar a su tipificación como infracción electoral, sino que únicamente serán concebidas como tales, aquéllas que resulten relevantes para el orden jurídico. En la infracción administrativa se encuentran dos elementos: un supuesto normativo y una consecuencia jurídica que se actualiza cuando se dan los elementos del primero.

El procedimiento administrativo electoral tiene un objetivo con dos aristas: la primera, de carácter general, tiende a proteger bienes jurídicos superiores o especiales para la convivencia humana a través de sistema

¹³ Nholen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 35, citado en SILVA ADAYA, Juan Carlos, “*El Derecho Administrativo Sancionador Electoral y el Estado Constitucional y Democrático de Derecho en las sentencias del Tribunal Electoral*”, en FERRER-MACGREGOR, Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LA REA, Arturo (Coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo VI, *Interpretación constitucional y jurisdicción electoral*, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional Marcial Pons, México, 2008, p. 897 .

represivo con efectos preventivos, dado que ante la amanzana de la imposición de una sanción se obliga a los sujetos a cumplir con sus obligaciones; y la segunda, de carácter específico, dirigida a prevenir que se cometa una infracción posterior por aquél que vulneró la normatividad, imponiéndole una sanción proporcional a la infracción cometida.

Por tanto, la sanción en el procedimiento administrativo sancionador electoral persigue, por una parte, proteger los bienes jurídico-electorales relevantes; y por la otra, prevenir que se pongan en peligro dichos bienes.

En las faltas administrativas electorales, la teoría jurídica le confiere a la sanción dos contenidos: el primero, en sentido amplio equivale a una pena o castigo normativamente establecido que se debe aplicar a quien cometa una ilicitud; y, el segundo, en sentido estricto se refiere al acto mediante el cual el legislador crea una norma de derecho positivo legal. Como podrá observarse, la sanción tanto en el derecho en general como en el electoral tiene la misma connotación.

En la materia existen una serie de sanciones para aquél o aquéllos que cometan una falta administrativa previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales abrogado, y el vigente a partir del día 15 de enero de 2008; éstas son las siguientes:

Multa. Es una sanción pecuniaria.

Amonestación pública. Consiste en el requerimiento o apercibimiento para que se corrija una conducta que vulnera una norma administrativa.

Suspensión. Es la privación o limitación del empleo o de sus derechos y emolumentos, constituye una especie de censura que implica una forma de pena que en principio recae sobre un cargo y que no quita el rango, ni el nivel del empleo.

En el caso de partidos y agrupaciones políticas la sanción puede consistir en cualquiera de las nombradas con anterioridad hasta la reducción o suspensión de las ministraciones de financiamiento público; la suspensión y la cancelación del registro.

En el Código vigente se contempla como sanción para los partidos políticos la interrupción de la transmisión de la propaganda¹⁴ política o electoral, hecha dentro de los tiempos que le asigne el instituto; Cfr., artículo 354 párrafo 1, inciso a), fracción IV. Así mismo, se incluyó como sanción para el caso de que los partidos políticos reincidan en su propaganda electoral en el uso de expresiones que denigren a instituciones, partidos políticos o calumnien a las personas, la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 del propio Código Electoral.

En el caso de aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular se prevé como sanción la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o en su caso, la cancelación del registro.

Respecto de los observadores electorales u organizaciones observadoras se contempla como sanción la cancelación inmediata de la acreditación como observadores o la inhabilitación para acreditarlos como tales.

VII. Los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador electoral.

Es oportuno citar en esta parte, siguiendo el pensamiento de un eminente doctrinario argentino, que el Derecho está compuesto de realidades, valores y normas¹⁵. Los principios o valores constituyen un criterio fundamental que marca el sentido de la justicia de las normas jurídicas; esto es, permiten

¹⁴ Cfr., artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵ GORDILLO, Agustín, *Introducción al Derecho*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000, p. 5 consultable en www.gordillo.com

ampliar el alcance de las normas; éstos son, indica, formas de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo.¹⁶

Acorde a la doctrina jurisprudencial emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el procedimiento administrativo sancionador electoral, como subespecie del *ius puniendi* del Estado, se rige, entre otros, por los principios o valores siguientes:

Dispositivo-inquisitivo.

La máxima autoridad en la materia electoral ha establecido mediante jurisprudencia que el principio que rige en el procedimiento administrativo sancionador electoral, es primordialmente inquisitivo; esto es, otorga al instructor la facultad de iniciar de oficio el procedimiento, así como la de investigar los hechos por todos los medios legales a su alcance, sin que deba sujetarse a las pruebas allegadas al procedimiento por las partes, en oposición al principio dispositivo que faculta las partes a instar al órgano competente para la apertura de la instancia; a disponer de las pruebas, limitando en consecuencia la actividad del juzgador; pues, está impedido para impulsar el procedimiento y allegar elementos diferentes a los aportados por las partes al procedimiento.

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO.” S3ELJJ 64/2002.

Principio de legalidad.

Para el acatamiento del respeto de este principio debe atenderse a la idea que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que todo acto de autoridad debe realizarse conforme a la ley y al derecho, con el objeto

¹⁶ *Ibíd*em, p. 10.

de restringir el ámbito de acción de la autoridad para que no afecte de manera arbitraria al gobernado.

Pero además, la observancia de tal implica que se respete el principio de seguridad jurídica que comprende la garantía de audiencia; la fundamentación y motivación de las resoluciones; y atenerse a las formalidades del acto autoritario.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado al respecto en las tesis de jurisprudencia:

“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”. S3ELJ 07/2005.

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”. S3ELJ 21/2001.

Principio de prohibición de excesos (idoneidad, necesidad y proporcionalidad).

Con este principio se trata de proteger a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación por parte de la autoridad. La idoneidad significa que la prueba debe ser apta para producir el resultado que se busca, que es sancionar una conducta, y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto. La proporcionalidad significa que debe existir una relación lógica entre la magnitud de la falta y la magnitud de la sanción; y el criterio de necesidad o de intervención mínima implica que deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

En este sentido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que con el (principio de prohibición de excesos) se generan tres criterios que la autoridad administrativa debe observar: idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. S3ELJ 62/2002.

Principio de exhaustividad.

Este principio garantiza al gobernado que las investigaciones que realice la autoridad administrativa sean completas. Así el Tribunal Electoral estableció:

“PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.” S3ELJ 43/2002.

“EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES.” S3ELJ 026/99.

Principio de tipicidad.

La tipicidad es un mandato que deriva del principio de legalidad, y se encuentra tutelado en el artículo 14 constitucional, que prohíbe la imposición de sanciones por simple analogía o por mayoría de razón, que no estén decretadas por una ley exactamente aplicable al ilícito de que se trate. Esto es, tanto la infracción como la sanción deben estar previstas específicamente en la norma jurídica.

“ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”. S3EL 045/2001.

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.” S3EL 045/2002.

La tipicidad en el Derecho Penal difiere de la tipicidad en materia administrativa; en el primero es directa e individualizada; en tanto que en la segunda, es abierta; es decir, resulta complejo tener un catálogo definido de faltas administrativas, con la asignación a cada una, de su correspondiente sanción.

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN”. S3ELJ 24/2003.

Los apuntados son algunos principios, de los que se estiman más relevantes, de los que rigen el procedimiento administrativo sancionador electoral.

VIII. Inconsistencias del procedimiento administrativo sancionador.

El tópico relativo a la individualización de la sanción, como se anunció al inicio del documento, se considera que constituye una de las fases problemáticas del procedimiento administrativo sancionador; la autoridad sancionadora no sólo debe indicar qué sanción impone por determinada falta a la normatividad; sino que, tiene la obligación de explicar por qué eligió tal sanción y no otra de las comprendidas en el catálogo respectivo, a fin de observar el principio de fundamentación y motivación; y precisamente, este deber, al menos en el ámbito local, ha sido soslayado por la autoridad administrativa como es factible corroborar en los recursos de revisión identificados con las claves: SU-RR-14/2007; SU-RR-01/2008 y SU-RR-04/2008.

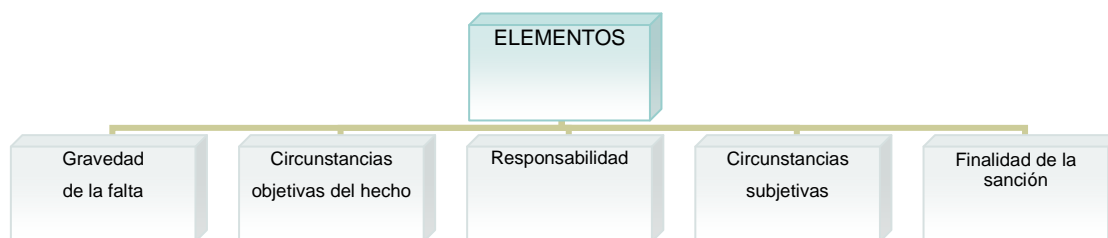
En el caso de imposición de sanciones en materia electoral, acorde a la tesis de jurisprudencia **S3ELJ 24/2003** de rubro: **“SANCIONES**

ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN.”, el procedimiento que ha seguir la autoridad sancionadora es el siguiente: Acreditada la infracción cometida por alguno de los sujetos que especifica la normatividad secundaria y su imputación subjetiva, la autoridad debe, en primer lugar, determinar si la falta es levísima, leve o grave, y en el último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática; y, en base a estos elementos localizar la clase de sanción que le corresponda de entre las comprendidas en el catálogo legal; y, finalmente, si la sanción contempla un mínimo y un máximo se procederá a graduar o individualizar la sanción.

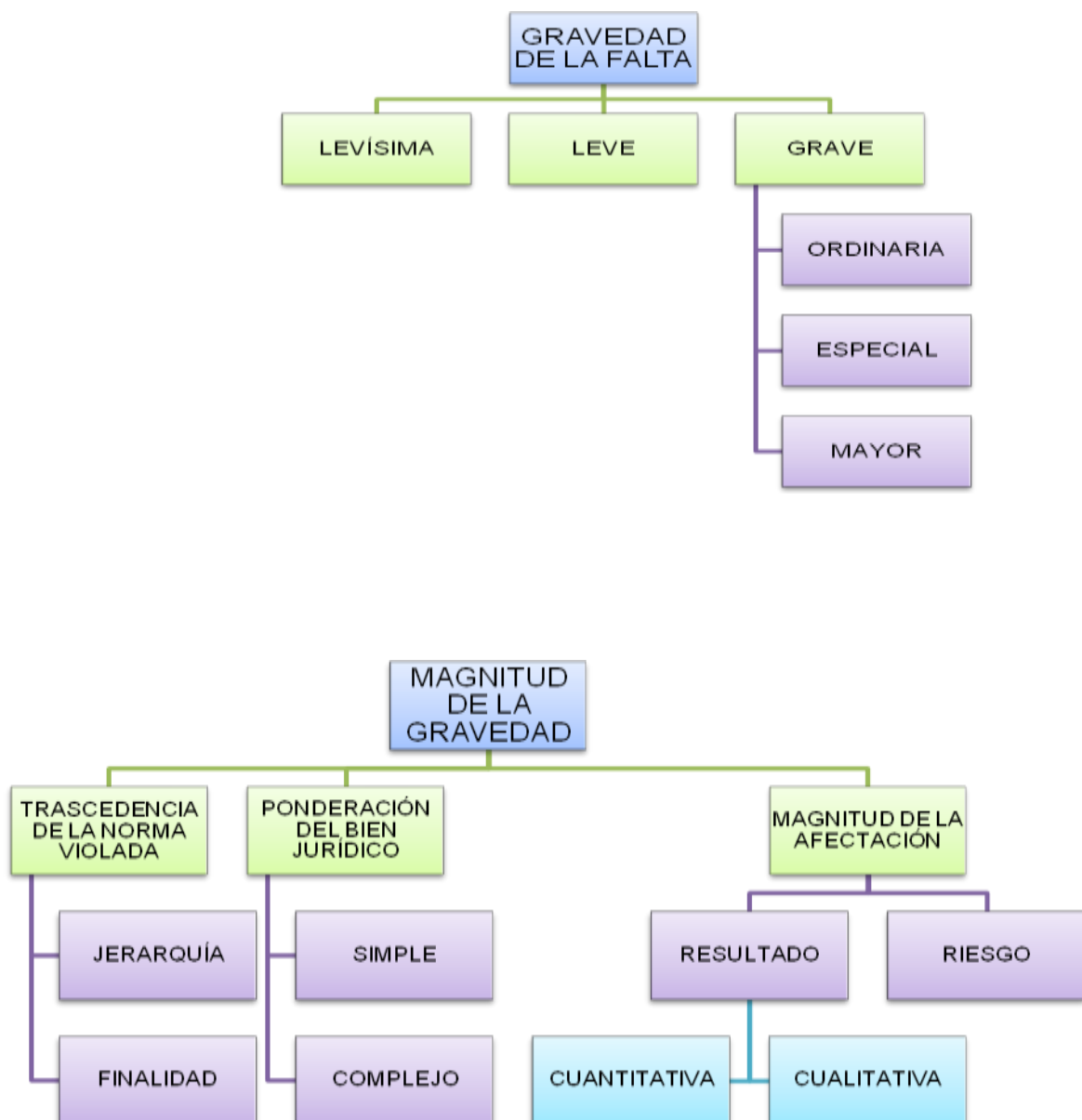
En la especie es posible advertir que el marco sancionador electoral es insuficiente; esto es así porque, además de especificar qué son infracciones y cuáles no lo son, debería indicar cuáles infracciones deberán considerarse como levísimas, leves o graves y cuál es el tipo o cuantía de las sanciones. Esto obviamente, no impactaría en la libertad del juzgador para la elección y graduación de la sanción atendiendo a las peculiaridades del caso, sino simplemente le proporcionaría un marco orientador.

En este sentido, la autoridad deberá, en primer lugar, determinar la clase de sanción que corresponda según a la conducta desplegada por el agente infractor; y, posteriormente, de ser el caso, graduar o individualizar la sanción.

Para tal efecto, debe tomar en cuenta los siguientes elementos: La gravedad de la infracción; las circunstancias objetivas del hecho; la responsabilidad; las circunstancias subjetivas y la finalidad de la sanción.



A fin de determinar la gravedad de la infracción, en primer lugar, deberá precisarse si la falta es levísima, leve o grave; para establecer la magnitud de la gravedad deberán tomarse en cuenta: la trascendencia de la norma violada, tomando en consideración la jerarquía de la norma y la finalidad que persigue; posteriormente, precisar los efectos de la infracción respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho; esto es, ponderar si el bien jurídico tutelado es simple o complejo; y, finalmente, precisar la magnitud de la afectación al bien jurídico e inclusive el riesgo creado; esto es, si la afectación es de resultado, cualitativa o cuantitativamente o de riesgo.



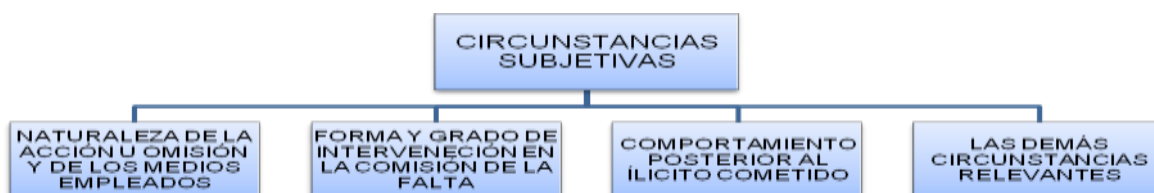
Del mismo modo, el operador jurídico para precisar las circunstancias objetivas del hecho, deberá determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar.



Para precisar la responsabilidad del agente deberán tomarse en cuenta la voluntad societaria y la culpa *in vigilando*.



Por su parte, las circunstancias subjetivas del hecho se analizan ponderando: la naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla; la forma y grado de intervención en la comisión de la falta; el comportamiento posterior al ilícito cometido; y, las demás circunstancias relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a la norma.



Y finalmente, por cuanto hace a la finalidad de la sanción debe atenderse a la prevención general positiva o especial positiva; esto es, la conciencia de respecto a la normatividad en beneficio del interés general y la disuasión mediante la imposición de la sanción de que cometa infracciones a la ley.

La propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial en las tesis identificadas con las claves: SUP-RAP-87/2006 Y SUP-RAP-01/2007 ha establecido cuáles son los elementos que el operador jurídico debe tomar para individualizar la sanción:

- a. Los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de la falta cometida.
- b. La conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta.
- c. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución.
- d. La intencionalidad o negligencia del infractor.
- e. La reincidencia en la conducta.
- f. Si es o no sistemática la infracción
- g. Si existe dolo o falta de cuidado.
- h. Si hay unidad o multiplicidad de irregularidades.
- i. Si el partido o la agrupación política presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos.
- j. Si contraviene disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.
- k. Si ocultó o no información.
- l. Si con la individualización de la multa no se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político o de la agrupación.
- m. La gravedad de la infracción a las obligaciones prescritas en la ley.

Bien, precisados los elementos o parámetros que deben tomarse en consideración para la debida individualización de la sanción, es posible afirmar que pese al esfuerzo de la máxima autoridad electoral para explicitar de qué forma tendría que procederse para que la sanción impuesta al o los infractores de la norma sea la adecuada, en la realidad se presentan un sin número de

problemas para determinar con exactitud qué pena amerita aquél que trasgredió la normatividad. Al respecto, resulta ilustrativa la sentencia dictada dentro del asunto con clave: SUP-RAP-241/2008 en relación con el SUP-RAP-188/2008. En este último se modifica la sanción para que la autoridad responsable individualice la sanción que corresponde al partido infractor; esta decisión se tomó en base a que, a juicio de la autoridad revisora, la responsable no llevó a cabo un análisis pormenorizado de las circunstancias objetivas y subjetivas en que se cometió cada una de las infracciones que se le imputan a los sujetos pasivos del procedimiento.

En efecto, el trabajo de individualizar la sanción es arduo. El operador jurídico debe justificar su decisión; es decir, explicar que motivos tuvo para optar por, por ejemplo, una multa y no una amonestación pública o por el máximo de la multa que indica el artículo 354 párrafo 1, fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y no el mínimo. Esto es, deberá fundar y motivar su decisión; garantía que pone a salvo al gobernado de la arbitrariedad en que pudiera incurrir el juzgador.

Para tal efecto, el análisis de las circunstancias tanto objetivas como subjetivas resulta de particular trascendencia en la imposición de la sanción correspondiente, porque serán éstas las que den pauta al juzgador a elegir la que sea acorde a la falta cometida; pues, de acuerdo a la tesis con clave: S3EL 028/2003, de rubro: **“SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.”**, acreditada la comisión de la infracción el sujeto infractor se hace acreedor a la imposición de la mínima sanción que variará conforme la valoración de las mencionadas circunstancias.

Del mismo modo, el operador se podría preguntar cómo saber que un hecho es grave y no leve o levísimo. Esto se logra únicamente comparando; es decir, preguntándose si es lo mismo, por ejemplo vulnerar una norma secundaria que un reglamento; o que finalidad persigue la norma trastocada, si

protege derechos individuales o colectivos; e inquirirse sobre la trascendencia del bien jurídico tutelado.

Por otra parte, se estima que el retardo en la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores resulta contraria a los fines que persigue dicho instrumento; pues, según se dijo, tiene como finalidad prevenir conductas irregulares y persuadir a los infractores de la subsecuente comisión de faltas administrativas; y, también, evitar los efectos negativos que la conducta irregular pudiera ocasionar al desarrollo de los procesos electorales.

De este modo, si la autoridad administrativa no observa los tiempos que la normatividad prevé para la resolución de este tipo de procedimientos, en cierta medida se torna ineficaz el instrumento; por tal motivo se estima que resultaría atinado prever un plazo específico para la substanciación y resolución de los mismos, con el objeto de asegurar su utilidad e incluso, establecer específicamente algún tipo de sanción para la autoridad administrativa en el supuesto de incumplimiento de su deber.

En el ámbito local se han presentado casos en que la autoridad administrativa electoral ha retardado la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores por conductas acaecidas durante el desarrollo del proceso electoral por más de 16 meses; sin que esto haya sido motivo para en su caso, declarar que prescribió el derecho de ejercicio de la acción persecutoria de la infracción o imponer una sanción por infracción a la normatividad electoral y los principios que rigen a la materia.

No debe perderse de vista que el procedimiento administrativo constituye una garantía de los derechos de los gobernados y asegura la pronta y eficaz protección del interés general, mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias, por los órganos de la administración.¹⁷

¹⁷ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”, en CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA (coordinadores), Miguel Alejandro, *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruíz*, Tomo I, *Derecho Administrativo*, UNAM, México, 2005, p. 179.

Por tal motivo, la autoridad debe apegar su proceder a la garantía de debido proceso o derecho de defensa procesal, que según el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consiste en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente.

IX. Conclusión.

Por tal motivo, la autoridad debe apegar su proceder a la garantía de debido proceso o derecho de defensa procesal, que según el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consiste en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente.

Como es fácil advertir, los temas inherentes al procedimiento administrativo sancionador son muy diversos; en estas líneas se pretende poner de manifiesto sólo algunos tópicos que, a juicio de quien esto escribe, son relevantes como el caso particular de las inconsistencias en el procedimiento administrativo sancionador electoral, particularmente dos: la problemática que representa la individualización de la sanción, y en el aspecto procedimental, el retardo en la substanciación y resolución de los asuntos.

Las inconsistencias aludidas son propias de la juventud de la materia; sin embargo, se han realizado esfuerzos importantes para la sistematización del procedimiento administrativo sancionador, tales como la reforma constitucional de noviembre de 2007 y la promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que recogen algunos criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; entre ellos aparece la disposición contenida en el artículo 355 párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que tomó el contenido de la tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/2005 de rubro: “**SANCIONES**

ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.”.

Por otra parte, debe resaltarse que la garantía de fundamentación y motivación de los actos administrativos es pilar del sistema jurídico; de modo que, su inobservancia como sucede en el caso de que la autoridad se limite a imponer una sanción sin explicar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la condujeron a ello, afecta de manera grave el derecho de los gobernados, porque la concreción o individualización de la sanción tiene como garantía fundamental brindarle seguridad jurídica al ciudadano como presupuesto indispensable de un Estado de Derecho.

Pero además, la problemática reseñada pone de manifiesto la necesidad de impulsar la construcción de una doctrina jurídica nacional sobre el tópico, para crear unidad de criterio para la imposición de una sanción en materia electoral.