

Bases para la individualización de sanciones conforme a la legislación electoral del Estado de México

Normative bases for individualization and jurisprudential of penalties by Electoral Institute of Mexico State

Arturo Bolio Cerdán*

RESUMEN

El presente trabajo pretende analizar las bases tanto normativas como jurisprudenciales que toda autoridad administrativa electoral debe tomar en cuenta para una adecuada individualización de sanciones. El trabajo se divide principalmente en dos temas torales, a saber: principios generales del *ius puniendi* y etapas en el procedimiento de individualización de sanciones. En lo que respecta al primero, se explica por qué se ha considerado pertinente aplicar los principios del *ius puniendi* al derecho administrativo sancionador y cuáles de éstos se han aplicado con mayor pertinencia.

En lo que se refiere al segundo tema, se divide para su estudio en tres etapas: etapa de individualización legislativa, individualización administrativa o jurisdiccional e individualización ejecutiva. En la primera, que corresponde al legislador, se establecen los catálogos de infracciones y sanciones dados por el mismo; en la segunda, que corresponde a la autoridad administrativa, se detallan cuáles son los elementos subjetivos y objetivos, así como los elementos para establecer la gravedad de la falta, el grado de responsabilidad y los agravantes para imponer una sanción para el caso

* Maestro en Derecho. Consejero Electoral del Instituto Electoral del Estado de México.

en concreto; y por último se establece en qué consiste la última fase de este procedimiento, llamada etapa de individualización ejecutiva, misma que versa en la real privación o restricción de los derechos del sancionado.

PALABRAS CLAVE: Individualización de sanciones, *ius puniendi*, autoridades administrativas.

ABSTRACT

This paper analyzes both normative and jurisprudential bases that all administrative authority elections and specifically the Electoral Institute of Mexico State must take into account for adequate individualization of sanctions. The work is mainly divided into two transverse themes, namely: general principles of the penalizing and stages in the process of individualization of sanctions. Regarding the first issue explains why it was considered appropriate to apply the principles of administrative law penalizing authority and which of these penalties have been applied with greater relevance.

As regards the second issue for consideration, it is divided into three stages: the legislative individualization, administrative or judicial individualization and executive individualization. In the first, which corresponds to the legislature, it arise the catalogs of violations and sanctions given by the same, in the second phase, which corresponds to the administrative authority detailing what the subjective and objective elements, as well as the elements to establish the seriousness of the offense, the degree of responsibility and aggravating to impose a penalty for the particular case are. Finally executive individualization is detailed.

KEYWORDS: Individualization of sanctions, *ius puniendi*, administrative authority.

Introducción

En 1764, en su obra *De los delitos y de las penas*, César Beccaria expuso: “Las penas deben ser tan leves y humanas como sea posible mientras sirvan a su propósito, que no es causar daño, sino impedir al delincuente la comisión de nuevos delitos y disuadir a los demás ciudadanos de hacerlo” (Beccaria 2006, 23).

Más allá de cualquier duda, el procedimiento administrativo sancionador en materia electoral es una variante del *ius puniendi* o potestad sancionadora que asiste al Estado para castigar la infracción a las normas de orden público que conforman la normatividad en la materia, misma que no puede quedar al arbitrio del juzgador, sino sujetarse invariablemente a los principios y garantías que en materia de privación de derechos históricamente ha reconocido nuestra Carta Magna y protegido celosamente el Poder Judicial de la Federación, como único encargado del control de constitucionalidad de los actos de autoridad.

El poder sancionador de las autoridades administrativas electorales, tanto federales como locales, se ha convertido en un tema de vital importancia y relevancia para el derecho electoral actual, dada su marcada complejidad; lo anterior en virtud de la aparente discrecionalidad que la ley le da a las autoridades electorales para la determinación y graduación de la sanción para cada caso en concreto, puesto que ésta se delimita por un catálogo de faltas y sanciones, y aunque si bien las disposiciones reglamentarias son más específicas en su contenido, sigue siendo una tarea difícil de resolver.

Sin embargo, es muy importante puntualizar el significativo avance que esta materia ha tenido en los últimos años, lo cual de manera indudable se ha visto materializado en el fortalecimiento de la autoridad administrativa electoral, facilitándole la obligación de vigilar que todos los actores electorales se sujeten a la ley, razón por la que se considera pertinente seguir reforzando las reglas mediante las cuales se desarrolla este procedimiento, pues esto no sólo se verá reflejado en el robustecimiento de las insti-

tuciones electorales, sino que propiciará la prevención de conductas que puedan poner en duda los procesos democráticos.

Es por lo anterior que se pretende analizar las bases tanto normativas como jurisprudenciales que toda autoridad administrativa electoral, y en específico el Instituto Electoral del Estado de México, debe tomar en cuenta para una adecuada individualización de las sanciones.

Principios generales del ius puniendi

Las autoridades electorales, en el afán de encontrar el hilo conductor en esta compleja tarea, han hecho uso de los principios generales del Derecho, así como de la doctrina, para sentar criterios objetivos en la imposición y graduación de una sanción. Tal es el caso del criterio sustentado en la tesis con clave de publicación S3EL 045/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL, que señala que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son expresiones del *ius puniendi* del Estado; en este sentido, el derecho penal es una rama más antigua y por lo mismo más desarrollada y estudiada, por lo que es un referente muy importante, razón por la cual sus principios le son aplicables al derecho administrativo sancionador *mutatis mutandis*.

Con base en lo anterior, tenemos que la autoridad sancionadora electoral puede tomar los principios establecidos en la dogmática penal, pero sólo los que para el caso sean útiles y pertinentes, es decir, no todos y no en todos los casos. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México recoge esta idea señalando que lo no previsto en dicho reglamento, o bien en el Título Segundo del Libro Sexto del Código Electoral mexiquense, se estará, en lo conducente, a lo dispuesto por los principios aplicables del derecho penal.

En efecto, y como lo ha sustentado la Sala Superior, es importante resaltar que cuando se trate del *ius puniendi*, que no es otra cosa que la potestad o poder sancionador del Estado, por parte de cualquier organismo público —en este caso el Instituto Electoral del Estado de México—, o bien cuando se trate concretamente de restringir, suspender o privar de cierto derecho a un ente jurídico, la actividad de dicho órgano sancionador debe ceñirse estrictamente al principio de legalidad. Como para el caso en concreto lo señala el artículo 12, último párrafo, de la Constitución mexicana, el cual dispone que la ley tipificará los delitos y determinará las faltas en materia electoral, establecerá los procedimientos aplicables y las sanciones que deben imponerse, es decir, debe ponderarse el principio general de derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe:

- a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es que sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa del incumplimiento o falta, en suma el presupuesto de la sanción.
- b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho.
- c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, como autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provocan su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad.
- d) Las normas prohibitivas requieren de una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser

el ejercicio de este poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos y restrictivos (Régimen administrativo sancionador electoral. Principios jurídicos).

Asímismo, dicha Sala Superior en la tesis del rubro ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL, se ha manifestado en el sentido de que la prohibición contenida en el artículo 14, párrafo III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —de imponer por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata—, también rige para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral.

Lo anterior encuentra su base en el carácter sancionador del procedimiento administrativo, que justifica la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como lo explica la tesis citada al principio de este estudio, pues con ello se impide que sufran menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas (Tesis S3EL 045/2001).

Para la determinación de las sanciones y en la medida que el caso lo requiera, es dable adherirse también a los principios generales del Derecho resumidos en los aforismos latinos *In poenis, benignior est interpretatio facienda* (en la aplicación de las penas hay que atenerse a las penas más benignas) y *Benignius leges interpretandae sunt, quo voluntas earum conservetur* (las leyes han de interpretarse en el sentido más benigno donde se conserve su disposición). Tal y como lo sustenta la Sala Superior en la parte considerativa de la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-025/2002.

Lo anterior se basa en que esta benéfica regla de interpretación ha sido sostenida por prácticamente todos los tribunales de nuestro país, co-

mo lo demuestran los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a saber:

Duda sobre la responsabilidad del reo. La dubitación sólo puede fundar un fallo absolutorio cuando la duda surge en la mente del juzgador o existe insuficiencia en la prueba, ya que entonces se debe aplicar a favor de los imputados el principio jurídico de *in dubio pro reo*.

Duda absolutoria. Alcance del principio *in dubio pro reo*. Este aforismo no tiene más alcance que el consistente en que en ausencia de prueba plena debe absolverse al acusado.

Duda sobre la responsabilidad administrativa aplicación del principio *in dubio pro reo*. Multas. Al no ser razonable que una infracción se haya cometido, tratándose de multas por violación a las disposiciones administrativas legales resulta aplicable el principio *in dubio pro reo*.

Así las cosas, y con respecto a lo anterior, la Sala Superior sostiene que el principio *in dubio pro reo* es un derecho subjetivo de los gobernados, y tiene su fundamento en que en caso de generar duda la redacción de preceptos relativos a la imposición de sanciones, las normas se deben interpretar en el sentido que resulte más favorable al reo, mismo que puede extender su ámbito de aplicación no sólo al ámbito del proceso penal, sino a cualquier materia, tanto administrativa como de otro género que tenga que ver con la imposición de sanciones, como es el caso de la electoral (véase SUP-RAP-025/2002).

Etapas en el procedimiento de individualización de sanciones

Sentado lo anterior y con el fin de hacer más ágil el presente estudio, se dividirá este procedimiento en tres etapas o fases, tal y como lo hace para tales efectos la dogmática penal, a saber:

1. Etapa de individualización legislativa
2. Etapa de individualización administrativa o jurisdiccional
3. Etapa de individualización ejecutiva

En cuanto a la primera fase o individualización legislativa, tenemos que corresponde al legislador, la cual consiste en que éste publica en la norma las conductas violatorias, el catálogo de las sanciones aplicables, así como los parámetros para fijar el *quantum* de las mismas. Esto es lo que en derecho penal suele denominarse punibilidad, la cual así vista es abstracta y representa la individualización de las sanciones desde el punto de vista legislativo, y persigue esencialmente la prevención general, ya que produce intimidación en la sociedad para que sus miembros no violen las normas jurídicas (Tejada 2003, 585).

Lo anterior se encuentra en la ley electoral, al establecerse catálogos de infracciones y sanciones que sirven de base a la autoridad administrativa electoral, para conocer cuándo se encuentra ante una acción u omisión que sea violatoria de las disposiciones contenidas en los ordenamientos electorales, así como los parámetros mínimos y máximos para la graduación de las sanciones.

En estos términos, se considera oportuno puntualizar los catálogos básicos aplicables dados por el legislador local y por las autoridades electorales competentes:

Legislación aplicable:

- a) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

- b) Código Electoral del Estado de México, en específico el Título Segundo del Libro Sexto.
- c) Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.
- d) Jurisprudencia y tesis relevantes.
- e) Principios aplicables del *ius puniendi*.

Órganos competentes del Instituto Electoral del Estado de México para intervenir en el procedimiento administrativo sancionador electoral:

- a) Consejo General.
- b) Junta General.
- c) Secretaría Ejecutiva General.
- d) Órgano Técnico de Fiscalización.
- e) Dirección Jurídica Consultiva.
- f) Consejos distritales.
- g) Consejos municipales.¹

Sujetos de responsabilidad:²

- a) Ciudadanos (observadores) y organizaciones a las que pertenecan.
- b) Partidos políticos.
- c) Dirigentes partidarios, candidatos y precandidatos.

¹ Los órganos señalados en los incisos anteriores tendrán las atribuciones que el Código Electoral del Estado de México y el Reglamento aplicable determinen: artículo 5 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.

² El artículo 6 del reglamento de quejas y denuncias señala que son sujetos de responsabilidad los notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, agrupaciones políticas y funcionarios electorales; sin embargo el Código Electoral no le concede al Consejo General atribuciones para sancionarlos, sino sólo de informar lo conducente a la autoridad que corresponda.

Infracciones:

- a) Incumplimiento de obligaciones.
- b) Inducir al electorado a votar a favor o en contra de un candidato, o a la abstención.
- c) Realización de conductas prohibidas.
- d) Omisión de conductas ordenadas.³

Sanciones:

- a) Cancelación de acreditación como observador electoral.
- b) Multa.
- c) Reducción de ministraciones (financiamiento).
- d) Suspensión de ministraciones (financiamiento).
- e) Suspensión de registro como partido político o agrupación política.
- f) Cancelación del registro de los partidos políticos locales.⁴
- g) Cancelación de la constancia de mayoría.⁵

La segunda fase de la individualización de las sanciones —que conforma la parte toral del presente estudio— consiste en la fijación concreta de la sanción en cada caso en particular, realizada por la autoridad (administrativa o jurisdiccional) en atención al principio de legalidad; es decir, una vez que la autoridad administrativa estableció con base en los hechos pre-

³ La lista sugerida es de carácter enunciativo, mas no limitativo.

⁴ El artículo 48 fracción III del Código Electoral del Estado de México señala que un partido político local podrá perder su registro en el caso de que, a juicio del Consejo General, incumpla de manera grave o sistémica las obligaciones que le marca la ley.

⁵ El artículo 61 fracción IV, inciso e) del Código Electoral del Estado de México, establece que en el caso de que un partido político rebase el tope de gastos de campaña, oculte o mienta con dolo o mala fe respecto de los datos o informes sobre el origen, monto o gastos realizados en la campaña en que se apliquen, el Consejo General, previa información al partido y satisfecha la garantía de audiencia del candidato o candidatos que hubiesen obtenido la constancia de mayoría en el proceso electoral respectivo, aplicará las penas que en derecho procedieran, las que podrán incluir la cancelación de la constancia de mayoría.

sentados, analizados y probados, ante qué tipo de infracción se encuentra, debe calificar la gravedad de la misma para posteriormente aplicar la sanción correspondiente, así como en el caso de que exista una mínima y una máxima, estipular la graduación correcta.

Para poder cumplir con lo referido, la autoridad administrativa en el marco del arbitrio que le es concedido, debe obrar conforme a las reglas que para la individualización de sanciones se derivan del artículo 12 de la Constitución Política del Estado, el Título Tercero del Código de la materia —referente a las infracciones y a las sanciones administrativas—, así como a lo establecido en los artículos 19, 20, 21 y 22 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, los cuales tomará como lineamientos rectores; sin dejar de lado, por supuesto, y como se menciona al inicio del presente ensayo, los principios generales del Derecho que sean aplicables y la jurisprudencia emitida al respecto.

De los artículos mencionados así como de las jurisprudencias y tesis relevantes emitidas al respecto, que se analizarán detalladamente más adelante, se desprende que para la adecuada selección de la sanción y posterior individualización de la misma, se deben tomar en cuenta tanto los elementos objetivos como subjetivos que tuvieron lugar al momento de la comisión de la infracción, a saber:

Elementos objetivos

- a) Gravedad de la falta: que ha de analizarse a partir de dos extremos:
 - La trascendencia de la norma jurídica que fue violada.
 - Los efectos de la violación general respecto de los objetivos de la norma (*ratio legis*).
- b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Elementos subjetivos

- a) Grado de responsabilidad.
- b) Reincidencia o reiteración.

En este sentido, tenemos lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis S3ELJ 24/2003 con el rubro SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN, la cual sostiene que la imputación a una persona de un hecho establecido y sancionado por la ley como falta no puede tener sólo un carácter objetivo, es decir, tomar en cuenta únicamente los hechos y las consecuencias materiales, sino también debe considerar los matices que rodearon la conducta del infractor; por lo que para fijar la sanción que corresponda, la autoridad administrativa debe analizar la gravedad de los hechos o sus consecuencias; el tiempo, modo y lugar de ejecución, así como el grado de intencionalidad, negligencia o reincidencia que rodean la contravención de la norma. Una vez acreditada la infracción cometida y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave y, en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las previstas por la ley. Esto es, para la precisa individualización de la sanción resulta imprescindible la correcta calificación de la falta.

Ahora bien, con entera independencia de la gravedad de la falta y específicamente por lo que respecta a las sanciones derivadas de la fiscalización a los recursos de los partidos políticos, cabe mencionar que la Sala Superior⁶ ha hecho la distinción entre faltas formales y faltas sustanciales. En las primeras “no se acredita plenamente la afectación de valores sustanciales protegidos por la legislación, como podrían ser los principios rectores de la función electoral, sino su puesta en peligro. Estas faltas se detectan generalmente a partir de los instrumentos de control directos y, eventualmente, de los indirectos”; mientras que

⁶ SUP-RAP-062/2005.

“las faltas sustantivas sí vulneran principios rectores, como la equidad, y generalmente no son detectados en los procesos rutinarios de revisión de informes, sino por medio de investigaciones *ad hoc* que deberán llevarse a cabo mediante procedimientos administrativos en los que se garantice el derecho de audiencia de los implicados”.

A partir de esta noción, en concepto de algunos doctrinarios “...la tendencia tendría que ser a sancionar con mayor severidad las faltas sustantivas que las formales” (Agíss 2005, 42).

En ese tenor, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México establece, en su artículo 19, que para la acreditación de la falta deberán quedar claramente establecidos los hechos, la disposición o disposiciones que se estiman violados, así como la clasificación de la falta (leve, regular o grave).

En cuanto a dicha clasificación, el artículo citado realiza una descripción de lo que debe considerarse una falta leve, regular o grave. Se considera que existe falta leve cuando la vulneración a la normatividad no afecta bienes jurídicos que impliquen un daño a la vida cotidiana democrática, a la estructura constitucional y legal o a las instituciones pilares del Estado, así como que no trasciendan en daños a terceros. Se estará en presencia de una falta regular cuando se causa daño a terceros y se afecta la normatividad electoral, de tal manera que implique, aunque sea como riesgo, una violación a cualquiera de los bienes jurídicos establecidos anteriormente. Y ante una falta grave, cuando las violaciones sean en forma sistemática y reiterada, se afecte alguno de los principios rectores en la materia electoral, se afecte en forma sustancial el desarrollo del proceso electoral o su preparación, se compruebe que la comisión de una falta fue propiciada por el propio denunciante, se preconstruyan falsamente pruebas para afectar a terceros o a instituciones, y, en general, cuando con los elementos probatorios correspondientes se constatare que se involucró a terceros inocentes en la comisión de una falta.

Por tanto, es dable establecer que el ejercicio sancionador queda limitado por el arbitrio razonado y fundado de la autoridad y por los lineamientos

normativos, los cuales señalan que para la calificación de las faltas que se consideren demostradas se deben seguir minuciosamente una serie de directrices, que para el caso recoge la normatividad electoral del Estado de México en el artículo 20 de su Reglamento de Quejas Y Denuncias, regulando que para la individualización de las sanciones, y una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación al sujeto correspondiente, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, que son:

- a) El grado de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones del Código en atención al bien jurídico tutelado, o a las que se dicten con base en él.
- b) Si se trata de un bien jurídico protegido expresamente en la legislación o si se desprende del contenido de algún precepto.
- c) Las circunstancias detalladas de modo, tiempo y lugar de la infracción.
- d) Las condiciones socioeconómicas del infractor, al momento de cometer la falta.
- e) La capacidad económica del infractor, para efectos del pago correspondiente de la multa, cuando así sea el caso.
- f) La afectación o no al financiamiento público, si se trata de partidos políticos o coaliciones.
- g) Las condiciones externas o los medios de ejecución.
- h) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- i) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de la obligación.

Respecto al grado de responsabilidad, es oportuno establecer que diversas corrientes del derecho penal hacen referencia a que el eje central de la culpabilidad (responsabilidad) es el sujeto activo, o bien persona física, por lo que es importante establecer si esto aplica igual a

las personas jurídicas que en la materia electoral asumen la forma de partidos políticos.

Por un lado, de la dogmática penal se desprende el principio *societas delinquere non potest*, es decir, que la persona física es la única capaz de delinquir y, por tanto, la única capaz de ser culpable. Principio que ha quedado claramente superado por las teorías finalistas y posteriormente las funcionalistas, cuyo exponente, Günther Jakobs, establece que

“desde un punto de vista normativo, no es necesario que el sujeto de imputación tenga que estar siempre compuesto por un sistema de psique y cuerpo, es decir, de los mismos elementos de los que se compone una persona física. El sistema de imputación también puede estar determinado por otros elementos: el estatuto y los órganos de una persona jurídica. El estatuto o los órganos de esa persona jurídica se pueden definir como un sistema, en el que los elementos internos no son relevantes” (Bacigalupo 1998, 154).

Ahora bien, tomando como base que en la materia electoral se acepta la responsabilidad jurídica y en concreto la imputabilidad de los partidos políticos, su tratamiento se hace de manera distinta, ya que al carecer de psique y cuerpo, o bien, elementos cognoscitivo y volitivo como el de las personas físicas, se debe establecer la intención generalizada de sus órganos e integrantes para fijar el grado de responsabilidad. Es decir, si la intención generalizada era la de realizar la acción u omisión de que se trate (infracción dolosa), o bien, si sólo se debió a una imprudencia o falta de un deber de cuidado (infracción culposa).

En este sentido, la Sala Superior, en el caso Amigos de Fox,⁷ realizó un estudio pormenorizado de lo anterior, precisando primero cómo se aplican estos conceptos (dolo y culpa) a las personas físicas, para establecer posteriormente si resulta aplicable a los partidos políticos y bajo qué modalidades.

⁷ SUP-RAP-050/2002, así como SUP-RAP-098/2003 y acumulados.

Los temas relativos al dolo y a la culpa se ubican en el ámbito de la responsabilidad subjetiva, que consiste en la necesidad de examinar si la persona de que se trate tenía la intención de infringir la ley. Para ese efecto, en el derecho penal se ha considerado que la conducta de las personas físicas es dolosa cuando se conocen los hechos constitutivos de la infracción y se quiere o acepta su realización y su resultado; y es culposa cuando el resultado no se prevé, siendo previsible, o habiéndose previsto se confía en que no ocurrirá.

Esta sentencia señala que dichos conceptos se han diseñado para las personas físicas, por lo que su base y explicación racional radica en el modo en que se produce la voluntad en dichos entes naturales, de manera que su aplicación lisa y llana para otras entidades no sería posible, porque en los sujetos distintos a las personas físicas no se presentan las condiciones físicas, psíquicas y biológicas que conduzcan a procesos idénticos en la toma de decisiones, sino que los mecanismos para ese efecto existen, pero son completamente diferentes.

Sin embargo, los magistrados manifestaron que esto no impide que en el derecho administrativo sancionador se admita la responsabilidad de las personas jurídicas, derivada de acciones u omisiones tomadas deliberadamente, y aunque si bien ese principio se aplica en forma distinta, ya que éstas operan a través de diversos órganos cuyas funciones se establecen estatutariamente, las decisiones y acciones se tienen que tomar y asumir a través de las personas físicas que las integran, y con esto se forma la voluntad societaria.

El órgano colegiado también señaló que la mayor dificultad radica en distinguir los casos en que las faltas en que se ven involucradas personas jurídicas sólo son atribuibles a las personas físicas que integran alguno de sus órganos, o cuándo esa decisión o su aceptación puede atribuírse a la entidad colectiva.

Esta disyuntiva se resuelve teniendo presente que, por lo general, la conducta recae en la persona física, porque difícilmente en las decisiones

y acciones de una persona jurídica intervienen simultáneamente todos sus miembros; sin embargo, cuando la decisión de un órgano fue tomada o aceptada expresa o tácitamente, sea por sus representantes, por los órganos de mayor jerarquía o, en su caso, por la generalidad de sus asociados, se puede considerar que la decisión no es producto individual de quienes la asumieron, sino de la comunidad con la que se integra la persona jurídica y, por tanto, se trata de una participación societaria.

Otro elemento indispensable para establecer el grado de responsabilidad de los partidos políticos consiste en diferenciar si existió una intervención directa por medio de una aceptación societaria, como se mencionó anteriormente, o bien se trata de *culpa in vigilando*. La omisión de cumplir con el deber de garante genera responsabilidad sancionable, porque precisamente la infracción se hace posible por la conducta omisiva, lo cual hace que el vigilante se torne en propiciador del ilícito administrativo. La conducta de omisión se puede producir por la inactividad dirigida con un propósito o cuando no tiene un fin predeterminado, obedece a descuido, falta de precaución o cuidado, por no adoptar las medidas que tenía a su alcance a efecto de evitar la infracción.

Otra singularidad en el establecimiento del grado de responsabilidad e individualización de la sanción se encuentra en el artículo 21 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, el cual señala que, cuando se imponga a una coalición, en la resolución correspondiente deberán quedar claramente expresadas —cuando el caso lo permita— las circunstancias particulares en las que cada uno de los partidos políticos participó u omitió los hechos constitutivos de la falta, ya sea por participación directa o corresponsabilidad. Tocante a ello, la Sala Superior señaló que es dable utilizar la distinción que sirve de base fundamental al *ius puniendi* para determinar el grado de participación de las personas en los actos ilícitos, para distinguir la responsabilidad y culpabilidad que les recae, es decir, si fue producto de una decisión o si sólo se produjo por un incumplimiento a su deber de cuidado, y para establecer sanciones considerablemente diferentes respecto de unos y otros.

En estos casos, al momento de graduar la sanción, se debe tomar en cuenta si fue una infracción culposa, ya que no puede ser igual o cercana la sanción a la de aquel que con intención cometió la falta.

Asimismo, es importante señalar lo que sucede si se detecta y acredita la comisión de faltas por parte de una coalición (si se aplica la sanción a la coalición en su conjunto o a cada uno de los partidos políticos que la integran); en este caso el artículo 22 del multicitado reglamento estipula que para efecto de la correspondiente individualización de la sanción, si se trata de coaliciones o candidatura común, se deberá hacer la individualización por cada uno de los partidos políticos.

Lo anterior es así con base en lo que ha sustentado reiteradamente la Sala Superior, en razón de que las coaliciones no constituyen personas jurídicas distintas a sus integrantes, puesto que se trata sólo de uniones temporales de partidos con el propósito de contender para una elección, por lo que las infracciones cometidas por los partidos que integran dicha coalición deben ser sancionadas de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de ellos.

A mayor abundamiento, dicho órgano colegiado manifestó que esto es congruente con el principio dado por el derecho penal, referente a la coautoría, en el que las sanciones respectivas resultan aplicables a cada uno de los partícipes en la medida de su responsabilidad, de modo que si las coaliciones son la unión de entes políticos coordinados a un fin común, cuando en esta interacción cometen una infracción, deben considerarse coautores y, por tanto, las sanciones resultan aplicables individualmente con base en el grado de responsabilidad y situación personal que corresponda a cada uno de ellos.

Cabe resaltar que interpretar la ley de manera contraria vulneraría el principio de equidad que debe prevalecer en las actuaciones de la autoridad sancionadora, pues si se tomara como un solo partido, la sanción se dividiría en partes iguales entre todos los partidos que integran la coalición, lo que lleva implícito el riesgo de que la sanción impuesta a cada par-

tido no sea proporcional a su grado de responsabilidad. Además, en este supuesto, no podrían tomarse en cuenta, para efectos de individualizar la sanción, las circunstancias particulares de cada partido, como la reincidencia (Tesis S3EL025/2002).

En otro orden de ideas, es importante establecer que al momento de la imposición de una sanción se debe tomar en cuenta si existe alguna atenuante o agravante en la comisión de la infracción, que pudiera disminuir o aumentar la sanción respectiva. Esta facultad discrecional que ejerce la autoridad administrativa debe basarse en las circunstancias de cada caso y contar con la fundamentación lógica que lo sustente, pero, sobre todo, no puede afectar la esfera jurídica de sujetos distintos a aquel que realizó la conducta que merezca ser agravada o atenuada (como puede ser el caso de las coaliciones).

En este sentido las conductas agravantes son una serie de circunstancias modificativas que determinan una mayor gravedad de la culpabilidad, puesto que ponen de manifiesto un riesgo mayor del sujeto o ente que las ejecuta y las clasifican en:

- a) Objetivas, las que denotan peligrosidad del hecho, bien sea por la facilidad de comisión en atención a los medios, sujetos, circunstancias, o por la especial facilidad para resultar impune.
- b) Subjetivas, las que incluyen la premeditación o la reincidencia, mismas que revelan una actitud aún más reprobable en el ejecutante.

Las conductas atenuantes, son igualmente circunstancias modificativas de la responsabilidad, que son definidas necesariamente por el efecto sobre la determinación de la sanción, puesto que son aquellas que inciden en el grado en que finalmente se impondrá dicha sanción, y que lo hacen en sentido reductor o atenuatorio de la misma, sin llegar al extremo de excluirla (Tesis S3EL133/2001).

Ejemplo de lo anterior es el hecho de que al momento de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos se localice el ingreso de dinero en efectivo obtenido de manera ilícita, pues como se advierte del texto de la tesis emitida por la Sala Superior con el rubro DINERO EN EFECTIVO. SU INGRESO A UN PARTIDO POLÍTICO DE MANERA ILÍCITA AGRAVA LA INFRACCIÓN, ello genera que se agrave la infracción cometida, pues al no contar con la documentación comprobatoria conducente, obstaculiza notablemente la función de la autoridad fiscalizadora electoral.

Como se ha dicho, la imposición de las sanciones no debe ser una función arbitraria y caprichosa de la autoridad, sino que se debe atender fundamentalmente al principio de legalidad, así como a la calidad y cantidad del daño causado al bien jurídico protegido por la norma y las circunstancias subjetivas que asistieron al agente a la hora de la realización del hecho (Tejada 2003, 586).

Por esta razón se ha señalado en diversas sentencias que para la individualización de la sanción, consecuencia directa de la calificación de la falta, la autoridad electoral deberá considerar, además de los datos ya examinados para tal calificación, una serie adicional de elementos que le permitan asegurar, en forma objetiva, conforme a los criterios de justicia y equidad, el cumplimiento de los propósitos que impulsan la potestad sancionadora que le ha sido conferida. siendo estos los siguientes:

1. La calificación de la falta o las faltas cometidas.
2. La calidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieran generarse con la comisión de la falta.
3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

Lo anterior se fundamenta en la ponderación de principios que rigen la potestad punitiva: justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad; así como los fines que rigen al sistema de sanciones, por lo que la impuesta debe ser:

- Adecuada. Considerar la gravedad de la infracción y las circunstancias en que se realizó el ilícito, así como las condiciones particulares de los infractores.
- Proporcional. Tomar en cuenta para la cuantificación e individualización el grado de participación de cada uno de los infractores, así como la gravedad de la falta y las circunstancias de modo, tiempo y lugar.
- Eficaz. En la medida en la que se acerca a un ideal de consecuencia mínima necesaria para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos que fueron puestos en peligro o, en su caso, lesionados con las conductas irregulares y, en consecuencia, restablecer la preeminencia del Estado constitucional democrático de derecho.
- Ejemplar. Porque coadyuva a la prevención general de esos ilícitos por parte de todos los partidos políticos y demás sujetos que se encuentren obligados a realizar conductas que estén de acuerdo con el ordenamiento jurídico electoral y abstenerse de efectuar aquellas otras que lo vulneren.
- Disuasiva. En la medida en que inhibe a los sujetos infractores y demás destinatarios para cometer conductas similares, que vulneren el ordenamiento jurídico electoral, y los persuade a que deben cumplir con sus obligaciones.⁸

Con respecto a los fines de la sanción, es importante destacar que en materia electoral ésta se distingue en razón de que su naturaleza es fundamentalmente preventiva, no retributiva; es decir, lo que se busca es que en lo sucesivo se evite —en la medida de lo posible— la comisión de nuevas conductas ilícitas.

La última etapa en este procedimiento, llamada individualización ejecutiva, consiste en la real privación o restricción de los derechos del sancio-

⁸ Véase SUP-RAP-050/2001, así como SUP-RAP-098/2003 y acumulados.

nado, de tal manera que es en esta etapa cuando se tiene una verdadera, real y concreta merma de su esfera jurídica (Tejada 2003, 585).

Para el caso del Estado de México, conforme al artículo 95 fracciones IX y XXXV del Código Electoral local, corresponde al Consejo General del instituto ordenar el inicio del procedimiento de liquidación de bienes y recursos remanentes de los partidos políticos cuando sean sancionados con la pérdida de su registro, así como aplicar las sanciones que correspondan a quienes infrinjan las disposiciones que dicha normatividad electoral establece.

En ese contexto, el artículo 357 de este ordenamiento regula que las multas impuestas por el Consejo General del instituto a los partidos políticos, que no hubiesen sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por los tribunales, deberán ser descontadas de sus ministraciones en los plazos establecidos en la resolución respectiva por la Dirección de Administración, y enteradas en un plazo improrrogable de 15 días hábiles a partir de su retención a la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado.

En los casos de multas a candidatos, precandidatos o dirigentes partidistas, el instituto notificará a la Secretaría de Finanzas para que proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable. Al respecto, el artículo 55 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México dispone que las multas se pagarán en la caja de recaudación de la Secretaría de Finanzas del Estado, en un plazo de 15 días contados a partir de la notificación de la resolución. En caso de que el infractor omita hacer el pago, se podrá solicitar a la autoridad competente la aplicación del procedimiento económico coactivo.

En síntesis, es oportuno destacar que la búsqueda por establecer bases normativas cada vez más sólidas en el procedimiento de imposición de sanciones en materia electoral, tiene como finalidad preponderante garantizar que la autoridad administrativa se sujete invariablemente al principio de legalidad, pues como lo establece el profesor Michele Taruffo (2003, 11)

la discrecionalidad y la libertad tienen en la arbitrariedad un grave peligro que siempre está presente, por lo que empleando como arma el principio de legalidad se le impone a la autoridad un deber fundamental vinculante; lo anterior no implica que la autoridad se convierta en un aplicador pasivo de las directrices establecidas, sino que al mismo tiempo tiene la responsabilidad de elegir, pues estamos hablando de la norma y el hecho así como la vinculación que se da entre una y otra, y entre varias hipótesis tomar la decisión más idónea, la más justa.

Conclusiones

La individualización de las sanciones en materia electoral es un tema de suyo complejo, dada la cantidad de aspectos que hay que considerar para su correcta aplicación, sin embargo, a manera de conclusión, se establecen las siguientes consideraciones:

1. Al derecho administrativo sancionador le son aplicables, *mutatis mutandis*, los principios generales del *ius puniendi*.
2. El órgano sancionador administrativo debe ceñirse estrictamente al principio de legalidad.
3. Queda prohibido imponer por simple analogía, y aun por mayoría de razón, sanción alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable a la infracción de que se trate.
4. Para la determinación de la sanción se debe aplicar el principio *in dubio pro reo*.
5. El procedimiento de individualización de sanciones en materia electoral consta de tres fases o etapas: la etapa de individualización legislativa, la administrativa o judicial y la ejecutiva.
6. La fase de individualización legislativa consiste en que el propio legislador publica en la norma las conductas violatorias, el catálogo de sanciones y los mínimos y máximos aplicables.

7. La segunda fase o individualización administrativa consiste en la fijación correcta de la sanción que para cada caso en concreto realiza la autoridad administrativa.
8. Para la adecuada elección de la sanción y posteriormente la individualización de la misma, se deben tomar en cuenta tanto los elementos subjetivos como los objetivos que rodean a la comisión de la falta.
9. Para poder calificar la gravedad de la falta correctamente, se deben tomar en cuenta el grado de responsabilidad, la afectación al bien jurídico tutelado, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la capacidad económica del infractor y la reincidencia o reiteración.
10. Para la individualización de la sanción, consecuencia directa de la calificación de la falta y con el fin de privilegiar los criterios de justicia y equidad, la autoridad administrativa deberá considerar de manera adicional la calificación de la falta, la calidad de la lesión, así como los daños y perjuicios y la reincidencia.
11. La naturaleza de las sanciones en materia electoral es fundamentalmente preventiva.
12. La última etapa en el procedimiento para la individualización de sanciones es la individuación ejecutiva, que consiste en la real privación o restricción de los derechos del sancionado.

Fuentes consultadas

- Agíss Bitar, Fernando. 2005. *Una reflexión sobre la aplicación Efectiva de las normas de Fiscalización*. Temas Selectos de Derecho Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Bacigalupo, Silvina. 1998. *Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas*. Buenos Aires: Hammurabi.
- Beccaria, César. 2006. *De los delitos y las penas*. Madrid: Alianza.
- CEEM. Código Electoral del Estado de México. 2010. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- CPELSM. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 2010. Tribunal Electoral del Estado de México.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial De la Federación.
- Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México. 2010. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Sentencia SUP-RAP-025/2002. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
- Taruffo, Michele. 2003. *Cinco lecciones mexicanas. Memoria del taller de derecho procesal*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tejada Vergara, Moisés. 2003. *Manual de Derecho Penal*. México: Ángel Editor.
- Tesis S3EL 025/2002 COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 427-429.
- Tesis S3EL 054/2002. ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELEC-

TORAL. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 346-347.

Tesis S3EL 133/2001. SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 919-920.