

# DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL

*Jaime del Río Salcedo\**

**P**ara hablar del derecho administrativo sancionador electoral considero importante, no obstante la hora en la que nos encontramos, señalar aunque sea a vuelo de pájaro el panorama de esta importante rama del derecho electoral. Primero quisiera partir de una realidad, de una realidad que provoca, de una realidad que cuestiona, consistente en una normatividad en muchas ocasiones insuficiente y para muestra un botón. En la iniciativa de las reformas ampliamente comentadas durante estas jornadas se dice lo siguiente:

“Las propuestas de reforma electoral que hoy sometemos a consideración del constituyente permanente que están sustentadas en las experiencias positivas cursadas en estas tres décadas en sus aciertos, también en las hoy evidentes insuficiencias.”

Considero que esta es una realidad que tenemos en la materia, una normativa que en tratándose del derecho administrativo sancionador electoral es evidentemente insuficiente, a eso se agrega una doctrina nacional poco desarrollada y, por si lo anterior no fuera suficiente, temas complejos y problemas novedosos, muchos de ellos incluso del dominio general de quienes se encuentran aquí, de manera enunciativa

---

\* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

señalo los tipos compuestos, las infracciones de peligro, la culpa *in vigilando* o la voluntad societaria como base de la responsabilidad de los partidos políticos, la forma de participación en la comisión de las infracciones electorales, la presunción de inocencia, la prescripción de la acción sancionatoria, ilícitos atípicos, levantamiento del velo disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierden o les sea cancelado el registro, fiscalización del origen y destino de los recursos públicos, concretamente el secreto bancario, la reincidencia y sin duda la individualización de la sanción a la que me voy a referir en particular.

De suerte tal que, en mi concepto, el desarrollo del derecho administrativo sancionador tiene dos vertientes: uno reglamentario, a través del Instituto Federal Electoral, y el segundo, por medio de la doctrina judicial que ha llevado de una manera muy adecuada la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y es que no podemos omitir señalar que la normativa electoral a nivel federal precisa que, para fijar la sanción deben tomarse en cuenta dos aspectos: primero las circunstancias y la gravedad de la falta y esto plantea un problema inicial: se trata de conceptos jurídicos abiertos o indeterminados; porque en qué consisten las primeras o bien qué debe tomarse en cuenta para establecer las segundas; reglamentariamente como ha sido el desarrollo en parte del derecho administrativo sancionador electoral se ha determinado que las primeras son tiempo, modo y lugar, y respecto de la segunda será a partir de la trascendencia de la norma y los efectos en los objetivos e intereses jurídicos tutelados por el derecho.

Bien, este es el panorama en que se encuentra el derecho administrativo sancionador electoral; sin embargo, hay dos casos que, en mi concepto, son los grandes detonantes de esta disciplina y simplemente los evoco porque debo confesarles que muchos de los hacedores y constructores de los grandes conceptos en estos dos casos el (*Pemexgate* y *los amigos de Fox*) y, bueno, para recordar viejos tiempos.

Cuáles son las fases concretas en el momento de poder llevar a cabo una individualización de la sanción, desde mi punto de vista

son dos: primero tenemos que ubicarnos del lado del legislador, a través de una individualización normativa abstracta donde encontramos un catálogo general de sanciones, y, por otro lado, la autoridad sancionadora (administrativa o jurisdiccional) en la que se tiene que llevar a cabo primero la elección de la sanción y, segundo, la graduación y cuantificación de la misma, esto a través de un proceso unitario, que comprende los siguientes aspectos: gravedad de la infracción, circunstancias objetivas del hecho, responsabilidad, circunstancias subjetivas y finalidad de la sanción.

En el caso de la gravedad de la infracción, debemos, de primera mano, determinar si se trata de una falta levísima, leve o grave, en este último caso de una gravedad ordinaria, especial o bien mayor.

Los elementos para determinar la gravedad de la infracción son la trascendencia de la norma, el análisis de su finalidad y jerarquía, la ponderación del bien jurídico, uno de los aspectos más complicados, bien si se trata de bienes jurídicos simples o complejos, y la magnitud de la afectación, trátase de resultado o de riesgo, y, en el primer caso, la lesión cuantitativa o la lesión cualitativa.

El segundo elemento, las circunstancias objetivas, son ampliamente conocidas de todos ustedes, y además se recupera de manera reglamentaria tiempo, lugar y modo.

En cuanto a la responsabilidad, existe, desde mi perspectiva, una gran construcción a través de la doctrina judicial. Reitero, los grandes hacedores y constructores del desarrollo de ese concepto están aquí presentes.

La voluntad societaria, en el primer caso, debe haber una decisión del partido político a través de sus representantes, órganos de mayor jerarquía, simpatizantes, trabajadores o empleados incluso la generalidad de los militantes; como así lo establecen sendas ejecutorias de la Sala Superior y un vínculo inmediato o directo con la acción, o bien una aceptación tácita o expresa que se debe acreditar a través de los siguientes aspectos: no ejercer un poder de control, no deducir los derechos para evitar la decisión o bien la participación directa, ejecución de la infracción, el disfrute consciente de los beneficios.

Qué sucede en el caso de la culpa *in vigilando*. Debemos partir de una premisa, los partidos tienen la posición de garante, eso nos lleva a sustentar su actuación en la obligación *in vigilando* por la cual deben llevar a cabo todas las medidas a su alcance tanto en el desarrollo de todas sus etapas, inclusive, en la verificación final, para llegar a determinar a través de pruebas, si existía o no la posibilidad de evitar el resultado lesivo por parte del partido político, esto nos dará pauta para el juicio de reproche por la falta de previsión, de control, o, en su caso, la falta de supervisión por parte del partido político o bien la coalición.

El siguiente elemento son las circunstancias subjetivas, y en este caso es posible acudir a la normativa penal, lo que yo he llamado siempre el hermano mayor del derecho administrativo sancionador electoral, y eso por las siguientes razones: no se opone a las disposiciones específicas sobre individualización de sanciones; segundo, no trastoca o se aparta de los fines concretos que se persiguen con ella, y, finalmente, aporta criterios complementarios y objetivos.

¿Cuáles son las circunstancias objetivas que deben tomarse en cuenta al momento de individualizar una sanción? La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados, la forma y grado de intervención 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.

Lo mismo sucede en el caso de las infracciones derivadas del incumplimiento de la obligación de vigilancia, con base precisamente en la posición de garante que tienen los partidos políticos o coaliciones. Ahí debe considerarse, en principio, la finalidad preventiva de la sanción, así como un parámetro previsto en la ley positiva penal para delitos culposos, a saber, un referente en abstracto consistente en que las sanciones no pueden ser iguales ni cercanas, sino más bien distantes, respecto de la responsabilidad, *mutatis mutandis*, dolosa.

Los elementos que deben tomarse en cuenta, por lo que refiere a los ilícitos culposos, son:

1. La mayor o menor facilidad de prever y evitar el resultado.
2. Un especial deber de cuidado de los partidos, derivado de las funciones y actividades que desarrollan, y
3. Si existe evidencia de que el infractor cometió anteriormente faltas semejantes.

¿Cuáles son las finalidades de la sanción? En turno a la individualización de las sanciones considero que debemos tomar en cuenta tres elementos importantes: primero, la necesidad de la sanción; segundo, el ámbito de responsabilidad, y tercero, la proporcionalidad de la infracción a la gravedad de la sanción administrativa, es decir, una sanción justa a la responsabilidad del partido político y, por supuesto, preventivas, en cuanto que evite la comisión futura de ilícitos administrativos que confirme los principios y valores contenidos en la normativa electoral, y el fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho.

Bajo esta premisa, considero que las finalidades de una sanción son las siguientes: que sea adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva.

Me gustaría concluir con el recuerdo de alguien que fue un maestro para muchos de los que estamos aquí presentes, don José Luis de la Peza, que en paz descanse. En especial porque considero que sus palabras son las más adecuadas, las cuales pronunció en sesión pública donde se discutió y resolvió uno de los asuntos más complejos que recuerde.

Leo textualmente:

“Otro problema es la cuantificación de la sanción, la cuantificación que a todos nos preocupa, el criterio para determinar la cuantificación que no sea caprichoso, que no sea salomónico, dicho coloquialmente que no sea de *me late*, que no sea, pues, de nueve meses, un año, sino que haya bases objetivas para su cuantificación.”

De las palabras de don José Luis, que el gran reto, de la individualización de las sanciones relativas a esta materia, es precisamente su motivación.

Aprecio mucho de verdad la generosidad de su presencia, la generosidad de su atención y les expreso el más amplio reconocimiento por haber sobrevivido a mi exposición. Muchas gracias.