

LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL

La principal preocupación del tribunal constitucional es la más amplia acción correctiva de todo el sistema. Esta acción correctiva se debería enfocar en dos problemas principales: cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad y proteger la democracia.

BARAK Aharon¹

Hablar de la proporcionalidad entre la infracción y la imposición de una sanción como consecuencia de conductas infracciones del derecho sancionador electoral, es una tarea compleja que parte de un ejercicio de análisis ponderativo, pero también de la apreciación de los bienes jurídicos tutelados de una determinada forma, en atención a las circunstancias que rodean el comportamiento de los individuos y sobre todo de los partidos políticos dentro de una sociedad que también, como entidades de interés público, cumplen la importante función de permitir la participación de la ciudadanía en la vida política de país en los términos y condiciones previstas en la normativa aplicable.

Sin embargo, ¿se puede trastocar el principio de seguridad jurídica a consecuencia de una ponderación entre la infracción y la sanción en materia electoral? ¿existe la posibilidad de que se valore de manera diversa derechos cuyo bien jurídico tutelado es el mismo...? ¿qué efectos pueden traer la falta de proporcionalidad entre la infracción y la sanción impuesta, tratándose de la vulneración de los mismos derechos políticos electorales?

Para algunos autores, el principio de proporcionalidad es una herramienta metodológica que permite superar la aplicación de “*métodos tradicionales, literalistas y estrechos en la interpretación de la ley fundamental*”, apoyando la solidez de las conclusiones jurisdiccionales².

Para otros³ el principio de proporcionalidad implica que “...un derecho fundamental solo puede menoscabarse en una medida estrictamente indispensable a una finalidad legítima...”, y continúa “...el principio de proporcionalidad garantiza la plena efectividad de los derechos fundamentales. Lo hace a través de un examen basado en su idea

¹ BARAK Aharon, Un Juez Reflexiona sobre su labor: El papel de un tribunal constitucional en una democracia. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2009.

² Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2005, pp. 544 y 545. Citado en: Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Artículo “Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México” Sánchez Gil, Rubén. Número 21, julio-diciembre 2009 /Comentarios Jurisprudenciales. Publicado: 02-01-2009. Disponible en <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2009.21.5893>. Consultada el 12 de marzo de 2025.

³ V. NUEVOS APUNTES SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. Sánchez Gil, Rubén. En “Revista del Centro de Estudios Constitucionales” número 16, publicación 1 de marzo de 2024, p.143. Disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2020-06/09_S%C3%81NCHEZ_REVISTA%20CEC_01.pdf, consultada el 12 de marzo de 2025.

esencial de afectación estrictamente indispensable a estos derechos, que concluye en la determinación de si dicho perjuicio importa o no suficiente utilidad jurídica”.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido⁴ que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica, entre otras cosas, fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador, y posterior a ello debe: **a)** perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; **b)** ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; **c)** ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, **d)** estar justificada en razones constitucionales.

En este sentido, la jurisprudencia electoral, en especial, la emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵ ha dejado claro que el principio de proporcionalidad de la sanción en el derecho administrativo sancionador requiere la adecuada correspondencia entre la gravedad de la conducta que constituye la infracción y la sanción impuesta.

En razón de lo anterior, se puede decir que existe una aproximación conceptual entre lo sostenido en lo que se podría denominar línea jurisprudencial con los postulados que sostiene la doctrina de autor, en tanto que la proporcionalidad en la imposición de la sanción tiene como base la actuación reglada por parte de quien la determina.

Esta actuación reglada, también resulta acorde con lo previsto en los artículos 456 y 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en similares 21 y 27 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, los cuales disponen entre otras cosas, que al momento de individualizar la sanción la autoridad electoral debe tomar en cuenta diversas circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, que en conjunto se pueden tener entre otras, las siguientes:

- Circunstancias de modo, tiempo y lugar.
- Condiciones externas y medios de ejecución.
- Singularidad o pluralidad de las faltas.
- Intencionalidad a la inobservancia constitucional y legal.
- Bien jurídico tutelado.
- Reincidencia.
- Beneficio económico, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento.
- La conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones legales.

⁴ V. Jurisprudencia 130/2007, emitida por el Pleno de la SCJN, de rubro: **GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.** Correspondiente a la novena época, materia constitucional, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 8, con número de registro digital 170740.

⁵ V. Recurso de apelación SUP-RAP-454/2012 y SUP-REP-89/2016, entre innumerables precedentes.

En este sentido, si bien la autoridad puede a discreción imponer una sanción, lo cierto es que debe hacerlo de manera razonada y con la motivación que corresponda, con los elementos que, para tal efecto el legislador hubiera establecido en la norma.

Asimismo, en varios precedentes⁶, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado que, el examen de la graduación es casuístico y dependerá de las particularidades de cada caso en particular, de ahí que los operadores jurídicos tengan la obligación de motivar de manera adecuada y suficiente, las razones específicas por las cuales impone y gradúa una sanción, con la finalidad de lograr, a su vez, un efector disuasorio en la comisión de faltas en un futuro.

En razón de lo anterior, se considera que el principio de proporcionalidad es un factor determinante en la imposición de las sanciones dentro de los procedimientos administrativos sancionadores electorales, ya que con el objeto de que las sanciones cumplan con su finalidad debe existir certeza en que, con tal reproche, el autor que desplegó la conducta materia de sanción no obtenga ningún provecho o ventaja de cualquier tipo, sino por el contrario, el resultado debe ser en su perjuicio pues de esta manera, también se logrará la persuasión a que se ha hecho referencia.

Ahora bien, en materia de los derechos políticos electorales, en particular el derecho de asociación en su modalidad de libre afiliación y desafiliación, el operador de la norma dentro de la sustanciación y resolución de un procedimiento sancionador debe, en mi concepto, garantizar la certeza jurídica del peso que tienen los derechos involucrados (en este caso, el derecho de asociación y la protección de datos personales) para que, a partir de ahí se pueda sostener que la calificación de gravedad de la conducta infractora está debidamente sustentada o motivada, de tal forma que le permita estar en condiciones para determinar la sanción que corresponda de manera proporcional.

Esto, sobre la base ya comentada de la línea jurisprudencial, en el sentido de que la proporcionalidad en la imposición de sanciones en los procedimientos administrativos sancionadores tiene como sustento, la actuación reglada por parte de la autoridad que la determina de manera casuística.

Sin embargo, una constante que podría dotar de certeza y seguridad jurídica en la imposición de sancione podría radicar en la vulneración del derecho político electoral, así como la identidad de los bienes jurídicos tutelados.

Por ejemplo, cuando se habla de alguna posible afiliación o desafiliación indebida a un partido político, se involucran tanto el derecho de asociación en materia política, así como la protección de datos personales; esto es, por una parte se tutela la afiliación o no afiliación ciudadana de manera individual, personal, intransferible, libre y pacífica, y por otra parte, el empleo debido de los datos personales que se utilizan por el instituto político que los afilia o desafilia en contra de disposiciones constitucionales, legales y estatutarias.

⁶ V. Recursos de apelación SUP-RAP-110/2009, SUP-RAP-131/2009, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010, entre innumerables precedentes.

Por tanto, en el análisis de un caso de esta naturaleza se debe tener especial atención y ser extremadamente cuidadoso en la valoración de todos, los elementos que se requieren para considerar que la sanción está legalmente impuesta.

Desde mi perspectiva, esto no puede suceder si se parte de una visión sesgada de las circunstancias que rodean la conducta denunciada, las cuales, en mi opinión, no deben confundir al operador jurídico al momento de imponer una sanción, en otras palabras, quien analice la realización de conductas posiblemente infractoras, ya sea que ello tenga una consecuencia para imponer una sanción en sede administrativa, o bien, revisar esa determinación vía jurisdicción estatal, debe tener presente una cierta inmutabilidad de la importancia y trascendencia que tienen los bienes jurídicos que tutelan al derecho de asociación y la protección de datos personales.

De no ser así, habría la posibilidad de que, al momento de estar bajo escrutinio la legalidad de conductas respecto a estos derechos y hacer una calificación de la misma, se podría dar el caso de apreciarlos de forma diversa en contravención al principio de certeza y seguridad jurídica, ante la falta de directrices que obligaran al juzgador a tasar de una misma manera la vulneración a los bienes jurídicos tutelados.

¿Cómo se podría evitar? partiendo de una premisa uniforme, clara y cierta, respecto de la trascendencia que implican estos derechos, de tal forma que, permita cumplir debidamente, el fin que tienen los procedimientos administrativos sancionadores mediante la imposición de una sanción.

Como se precisó, el derecho sancionador electoral y en general todo tipo de derecho sancionatorio, tiene como objeto, entre otros, el desalentar la comisión de faltas futuras y evitar, en la medida de lo posible, que el infractor o cualquier otro sujeto infractor pondere en determinado momento, que le puede resultar más provechoso, si respetar el marco jurídico y cumplir con sus obligaciones, o bien, optar por la comisión de una infracción debido al bajo reproche que pudiera recibir.

En este sentido, la proporcionalidad de la infracción y la sanción van de la mano en este aspecto, y no puede ser de otra forma porque si quien sanciona no hace la ponderación debida y desde una base cierta, se puede correr el riesgo de tener varias circunstancias con efectos nocivos para la ciudadanía.

Por ejemplo, para algunos órganos electorales, la indebida afiliación que realiza un partido político puede clasificarse como una conducta grave o particularmente grave, de la que, en su proporción guardada tiene como consecuencia la imposición de una sanción consistente en multa.⁷

Sin embargo, para otros órganos electorales, una desafiliación o afiliación indebida puede ser considerada como leve o levísima que, en congruencia deberá imponerse una

⁷ V. Procedimientos sancionadores IECM-QCG/PO/004/2017, IECM-QCG/PO/005/2017, IECM-QCG/PO/006/2017, IECM-QCG/PO/008/2017 y IECM-QCG/PO/004/2017.

sanción de amonestación como justo reproche, a pesar de que están en juego el mismo tipo de derechos y bienes jurídicos tutelados.⁸

Lo anterior es de suma relevancia, en tanto que, con independencia de que se trate de criterios contradictorios, lo verdaderamente importante es que con este tipo de criterios, puede ocasionar la proliferación de conductas perniciosas (*efecto corruptor*) de tal manera que pueda tomarse como incentivo perverso por el nulo perjuicio que obtiene el partido político infractor, en pocas palabras, cuando una sanción no resulta eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras,⁹ en lugar de reproche se convierte en un aliciente para cometer de nuevo ese tipo de infracción, de ahí que se den mayores casos de reincidencia.

Además, esta situación no puede quedarse sólo en una cuestión de apreciación de hechos, sino de respetar y garantizar los derechos político electorales de la ciudadanía, con base en una conciencia jurídica que dote de certeza a los justiciables que, de llegar a transgredir los bienes jurídicos tutelados tendrán como consecuencia, la imposición de una sanción que los conciente en no volver a efectuarla, o incluso, a implementar acciones de mejora y correctivas a los institutos políticos infractores en la conformación y / o depuración de su padrón de militancia.

Con independencia de lo anterior, considero que la falta de uniformidad en criterios sancionadores y más cuando se está en la antesala de la conformación de órganos jurisdiccionales a través del voto universal, libre, secreto y directo, puede traer como consecuencia, la imposición de una sanción que no cumpla con el principio de proporcionalidad, lo cual, de suyo puede resultar ilegal incluso anticonstitucional.


Sergio Dávila Calderón

⁸ V. Resolución IEEBCS-CG013-FEBRERO-2022, emitida en el Procedimiento ordinario sancionador radicado en el expediente IEEBCS-SE-QD-ORD-002-2021.

⁹ Igual que los delitos por falsificación de documentos (credencial de elector con fotografía) que no es catalogado por la legislación aplicable como delito grave, cuya sanción es conmutable y no trasciende a una multa, sucede que quienes delinquen con las credenciales, en lugar de ver un obstáculo en su realización, lo ven como una nueva oportunidad de hacerlo.