

LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Ma. Isabel Barriga Ruiz

"El principio de proporcionalidad se proyecta en el plano de la aplicación e interpretación de la legalidad procesal, frente al órgano jurisdiccional."

Barnés Vázquez

Sirve de marco constitucional al presente trabajo, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que contienen disposiciones encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales; asimismo, el artículo 22 de dicho ordenamiento, prohíbe entre otras, las multas excesivas, y dispone que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

En los referidos postulados se encuentran garantizadas la libertad, la dignidad y la privacidad, al imponer a toda autoridad la obligación de respetarlas, y la exigencia de fundar y motivar debidamente las determinaciones en las que se requiera causar una molestia a los gobernados.¹

Es connatural a la organización del Estado, la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas que vulneran el orden jurídico, por ello, la división del derecho punitivo en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que la tipificación y sanción de las infracciones administrativas, generalmente tutelan intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.²

Así, los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables al derecho administrativo sancionador, en tanto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* estatal, sin embargo, no todos los principios penales son aplicables a la imposición de sanciones administrativas, sino que debe tomarse en cuenta su naturaleza y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración.

¹ De conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación SUP-RAP-050/2001.

² Tesis XLV/2002 de rubro: *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL*. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122.

Cabe destacar, que el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad.³

Ahora bien, en cuanto a la proporcionalidad, conviene abordar un precedente de gran importancia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁴ relativo al procedimiento administrativo sancionador electoral, pues este fue el primer precedente mexicano que enunció explícitamente los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en sentido estricto.⁵ Además, lo fundamentó en los artículos 14 y 16 constitucionales, precisando que de éstos resultaba el deber de las autoridades de ocasionar "la mínima molestia posible" a los derechos de los gobernados.

El precedente de referencia se encuentra en la jurisprudencia **62/2002**,⁶ en el cual, con base en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, se puso de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad:

- La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que, bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario.
- Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.
- De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁷ señaló que el cumplimiento

³ De conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-022/2001.

⁴ En adelante, Sala Superior.

⁵ Sánchez Gil, Rubén. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Nuevos Apuntes sobre el Principio de Proporcionalidad, junio 2020

⁶ De rubro *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD*, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.

⁷ En adelante, Suprema Corte.

de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador, 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. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.⁸ De lo anterior se advierte la idea esencial de proporcionalidad en sentido amplio.

Respecto de los casos en que una multa resulta excesiva, la Suprema Corte ha señalado⁹ que la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y la Suprema Corte, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: **a)** una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; **b)** cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y **c)** una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Derivado de lo expuesto, y en el ejercicio de las facultades que la ley otorga a los órganos autónomos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, encontramos valiosos precedentes en los que la Sala Superior,¹⁰ estableció que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral será proporcional cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva atribuida, por lo que al fijar su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. Gravedad de la infracción;
2. Capacidad económica del infractor;
3. Reincidencia; y,
4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

⁸ Jurisprudencia P./J. 130/2007 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", Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre 2007, registro digital: 170740

⁹ Jurisprudencia P./J. 9/95, de rubro *MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE*, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Julio de 1995, página 5, registro digital: 200347

¹⁰ De conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-454/2012.

De este modo, conforme a la normativa aplicable, y en atención a las particularidades de cada caso, se debe atender al régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral,¹¹ conforme al cual se deben calificar las faltas atendiendo a lo siguiente:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión).
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta.
- d) La trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

Una vez calificadas las faltas se debe imponer la sanción respectiva, considerando además que ésta no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia. En ese sentido, se analizan inicialmente los elementos para calificar las faltas y, posteriormente, aquellos para la imposición de las sanciones.

Así, la potestad sancionadora del aparato administrativo se encuentra configurada con límites determinados por los principios de legalidad, proporcionalidad e individualización.

Individualización y proporcionalidad son dos conceptos no autónomos, pues están relacionados e involucrados entre sí, con respecto a la aplicación de una sanción, pues mientras la individualización implica considerar concreta y específicamente al infractor y su conducta infractora, la proporcionalidad significa aplicar la sanción.

De lo expuesto, es posible advertir que la proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral, se encuentra identificada en el ámbito doctrinal y jurisprudencial, conforme al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, pues la restricción eventual y permitida del ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos, es un acto grave, que necesita encontrar una causa especial, mediante la expresión del hecho o conjunto de hechos que justifican la restricción, y que se han de explicitar con el fin de que los ciudadanos conozcan las razones o intereses por los cuales se les molesta en su derecho en esas circunstancias.

Asimismo, el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 constitucional, se debe analizar frente al tipo penal de que se trate, con la finalidad de determinar si la regla satisface o no la exigencia del principio constitucional; concretamente, **si la pena es acorde o no, en relación con el bien jurídico**

¹¹ De conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-05/2010.

afectado.¹²

Finalmente, se debe precisar, que si bien, conforme al marco constitucional previamente referido, así como en los precedentes, tesis y jurisprudencias aludidas en el presente trabajo, es posible advertir de manera clara los parámetros para que la imposición de una sanción resulte proporcional y que por regla general los tribunales electorales fundamentan y motivan sus decisiones en la legislación que les compete y en los criterios emitidos por la Sala Superior, no existe uniformidad entre la imposición de una sanción y las conductas desplegadas, esto, entre los diferentes órganos jurisdiccionales que las imponen.

Lo anterior encuentra justificación, pues la Suprema Corte ha señalado que para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga la posibilidad en cada caso, de determinar su monto o cuantía, para así fijar individualizadamente la multa que corresponda, ello, tomando en consideración los diversos parámetros que han sido previamente planteados.

Además, es primordial que ante cada caso se lleve a cabo un análisis exhaustivo y particularizado a la luz de un escrutinio riguroso, en congruencia con los principios generales del derecho, tales como la supremacía constitucional, proporcionalidad, exhaustividad, la debida fundamentación y motivación, entre otros, pues de esta manera las sanciones impuestas serán graduales y justas.

Ello, sin perjuicio de que el juzgador actúe con cierto grado de discrecionalidad para imponer las sanciones que estime pertinentes, cómo lo prevé la propia normativa, siempre y cuando se sujete a los parámetros de proporcionalidad, idoneidad y eficacia, fundando y motivando debidamente la resolución dentro los límites que establezca la ley.

De esta manera, las sanciones emitidas no resultan desproporcionadas ni gravosas, pero si eficaces para disuadir a los infractores de volver a incurrir en conductas similares, contribuyendo de esta manera a alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

¹² Tesis 1a. CCCIX/2014 (10a.), de rubro: *PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SUS DIFERENCIAS CON EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES*. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 590. Registro digital: 2007342