

## **La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral (procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales sancionadores).**

*“El test de proporcionalidad, es un mecanismo que permite evaluar si una restricción o sanción con motivo de la aplicación o violación de un derecho, está justificada o no.”*

En materia electoral, la competencia que otorga el sistema jurídico mexicano a diversos órganos administrativos o jurisdiccionales, impone además de otras normas relativas al deber que tienen estos de respetar la forma en que deben ser ejercidas dichas facultades, la máxima que establece que todos los jueces tienen el deber de resolver los casos que les son planteados en el ámbito de sus competencias, para lo cual deben emitir resoluciones fundadas en la ley.

En ese sentido, si nos remitimos a la teoría general del derecho, es posible percatarse que una sanción es, antes que cualquier cosa, una consecuencia jurídica resultado del incumplimiento de un deber o de una obligación; lo anterior, con la finalidad de mantener la observancia y obediencia de las normas y, en caso de vulneración a la paz pública, restablecer el orden jurídico violentado y reprimir las conductas que hayan constituido un acto ilícito por ser contrarias a lo ordenado por la ley.

Ahora bien, para entender lo que es una falta o infracción electoral, existen dos elementos, el primero de ellos es el supuesto normativo o tipo por el que se prevé la conducta prohibida, y al mismo tiempo constituye el presupuesto de la sanción; el segundo es la consecuencia jurídica, pena o sanción que se actualiza en el mundo de los hechos cuando se colman los extremos normativos del tipo, para lo cual hay que comprobar que la falta se realizó y acreditar que ésta corresponde a cierto autor o sujeto activo para poder aplicar la consecuencia jurídica con reglas procesales.

Dada su naturaleza punitiva de reprimir conductas que se consideran ilícitas y que vulneran el sistema jurídico, el derecho administrativo sancionador, comparte principios del derecho penal (*mutatis mutandis*).<sup>1</sup> Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis XLV/2002, de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.”<sup>2</sup> Fundamentalmente, porque ambos sistemas coinciden en la finalidad de alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Además que el poder

---

<sup>1</sup>Nieto García, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 2005, pp. 391 y ss.

<sup>2</sup>Tesis XLV/2002, *Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, v. 2, t. I, pp. 1020-1022 (TMX 338, 415).

punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o del 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, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.<sup>3</sup>

Mientras que la individualización de la sanción establecida en el sistema jurídico regula, de manera fundamental, dos tipos de operaciones judiciales: la primera es una actividad complementaria de la legislativa, ya que el legislador no establece de manera completa el marco penal en determinados supuestos, y solamente se limita a establecer un marco penal abstracto respecto de circunstancias relevantes para la gravedad del hecho y remite al órgano jurisdiccional la fijación de la pena definitiva. Así, dependiendo de la mayor o menor precisión en el establecimiento de las penas en un sistema sancionador, y específicamente en las reglas codificadas, estableciendo las circunstancias necesarias y relevantes para la respectiva graduación, menor o mayor será su delegación a los órganos jurisdiccionales.

De ahí que, para la determinación de los elementos fácticos de la individualización en materia penal, la cual constituye la base teórica para la materia sancionadora en lo electoral, es necesario que el órgano juzgador considere las circunstancias del hecho que en el caso específico son relevantes, y tratándose de los fines de la propia pena, es entonces relevante el valor del bien jurídico tutelado, el cual se traduce en un injusto resultado; el grado de irracionalidad del infractor, que significa un injusto de la acción; la actuación por la necesidad que equivale a la intensidad de la culpabilidad; asimismo, el aumento de ciertas infracciones de un determinado espacio territorial, lo cual constituye una medida de prevención general, y la no punición del acusado, que es una medida de prevención especial.

Esas circunstancias pueden especialmente afectar la individualización y contribuir a la decisión más importante: aquella que está relacionada con la cuantía de la pena; por ello, la gravedad del injusto de la acción y del resultado, aunado a la gravedad de la culpabilidad en sentido estricto, deben considerarse para la fijación del marco penal adecuado a la gravedad de la culpabilidad.

Consecuentemente, se deben limitar con claridad los presupuestos básicos y elementales que tienen como función presidir a la propia función

---

<sup>3</sup> Lo cual no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas.

jurisdiccional de la sanción: 1) el juez sancionador tiene que determinar el marco legal de sanciones que resulta adecuado a la gravedad de la culpabilidad. En efecto, la culpabilidad derivada del hecho infractor considerada como medida de sanción no contiene solo la culpabilidad en sentido dogmático del concepto, sino también la gravedad del injusto que es característica del hecho. Por lo que la gravedad del hecho remite tanto a la gravedad del injusto como a la de la culpabilidad en sentido propio, y 2) determinado lo anterior, en la fijación de la sanción definitiva dentro de esa medida (que es ajustada a la gravedad de la culpabilidad) debe tenerse en cuenta la personalidad del autor.

En el mismo tenor, para la determinación de la sanción adecuada a la culpabilidad, importa fijar un mínimo y un máximo de esta, y en el centro de esos límites, puede considerarse que la sanción es ya adecuada a la culpabilidad y todavía adecuada a ella; lo anterior, significa que en el sistema propuesto es muy importante fijar los criterios que permitan graduar el injusto y la culpabilidad. Desde el punto de vista teórico, esos límites no deben necesariamente coincidir con lo establecido legalmente, ya que la labor de la medición de la sanción está regida más por la culpabilidad y no por el principio de legalidad.

En virtud de que la culpabilidad es un concepto graduable, se puede hablar de mayor o menor culpabilidad, en términos de lo reprochable que pueda llegar a ser. Por otro lado, no se debe olvidar que una cuantificación exacta de la culpabilidad no es posible, de modo que el órgano sancionador tiene la encomienda de establecer una especie de marco penal proporcionado y ajustado a los factores relevantes que son ubicados al momento de valorar la gravedad del acto injusto.

Con tales elementos cuantificadores, el órgano que sanciona, puede disponer de herramientas cada vez más objetivas para poder hacer frente a las necesidades y consecuencias de una individualización; por ello, el injusto y la culpabilidad como elementos materiales de la infracción son términos que se pueden graduar.

Lo anterior, significa que la magnitud del daño, la forma particular de ejecutar el hecho y la perturbación de la armonía social y jurídica pueden contribuir a la maximización de lo injusto, tal como lo harían las características peculiares del sujeto infractor que son tomados en cuenta para graduar la culpabilidad.

En cuanto a la gravedad de la culpabilidad en sentido estricto, esta depende del valor o disvalor ético y de los motivos que provocaron al autor de la infracción, lo cual puede llegar a determinar un mayor o menor grado de reproche, de tal manera que una motivación positiva desde el punto de vista ético puede determinar una menor culpabilidad.

El autor que es culpable de un hecho ilícito que puede ser más o menos responsable del mismo, lo anterior, depende de la motivación que haya tenido para actuar de determinada forma; por ello, es ineludible recurrir a criterios morales tratándose de la individualización, ya que es relevante constatar el grado de fuerza y motivación con la que el autor de la infracción actuó. Lo cual, puede llegar al grado de considerar esa motivación y la graduación de la conducta como un efecto de esta, pues podría ser una situación que, derivada del hecho punible, confiera al autor de la infracción un mal de cierta magnitud que equivalga funcionalmente al mal que debe representar la sanción, con lo que se compensa la culpabilidad del autor por el hecho cometido, al menos en cierto grado.

En suma la Individualización y proporcionalidad son dos conceptos no autónomos que están relacionados e involucrados entre sí con respecto al tema de la aplicación de una sanción en circunstancias penales.

Si la individualización implica considerar de manera concreta y específica al infractor y su conducta infractora (elementos tales como lugar, tiempo o circunstancias), la proporcionalidad significa aplicar la sanción (dentro, desde luego, de los parámetros jurídicos permitidos) de acuerdo con la gravedad de la infracción y la conducta del infractor, de tal manera que, cronológicamente considerado, el eventual juzgador primero individualiza la sanción haciendo uso del objetivo que tiene la prevención específica y después, con base en lo anterior, aplica la sanción.

Aunado a lo anterior, se deben dejar perfectamente especificadas las razones por las que se aplica determinada sanción, ya que los justiciables merecen que se les informe acerca de los motivos que llevaron al órgano judicial a dictaminar una pena.

En ese sentido, debe existir una correspondencia de valor entre el hecho o acto injusto y la sanción que tiene asociada, lo cual hace referencia a la proporcionalidad que en los últimos años la doctrina ha elevado al rango de principio.

A ese respecto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido el siguiente criterio: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.- *Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, 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 (jurisprudencia 62/2002).”<sup>4</sup>*

De ahí que, las cuestiones de proporcionalidad implican, por su propia naturaleza, una graduación, un escalamiento nivelado que pueda ubicar con mayor precisión la conducta infractora —y al infractor— con respecto a una eventual sanción dictaminada.

En donde existen límites para la aplicación de las sanciones, y estos representan ciertos aspectos que imposibilitan (o al menos prohíben) el rebase, con la finalidad de que las sanciones no vulneren otros derechos de tipo fundamental o que no amerite disminuirlos.

Por otro lado, en el parámetro que el propio legislador otorga en la ley al juzgador para la aplicación de la sanción, es revisable la sanción que este aplica, en consideración de las circunstancias específicas, tanto de la infracción como del infractor.

Todo lo anterior, nos lleva a **concluir** que el cumplimiento de los estándares de la proporcionalidad en la sanción impuesta, surge de la permisión normativa respecto de la individualización de la sanción, así como de la graduación legal basada en las características de la infracción y del infractor.

**Antonio Hernández Sánchez**

---

<sup>4</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.