

Ensayo: La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral

Norberto Salatiel Morales Ruíz

La acción coactiva del Estado por medios administrativos está presente bajo diversas formas o técnicas, como el cumplimiento coactivo de obligaciones, las medidas preventivas o provisionales, las medidas correctivas y, por supuesto, las sanciones. (Xopa, 2014.)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contempla cinco ramas del Derecho Administrativo Sancionador, entre ellas "...las sanciones administrativas en materia electoral..." (Velázquez, 2021).

En México, la arquitectura y naturaleza del derecho administrativo sancionador ha sido aprovechado a partir de 1918 por la rama electoral como herramienta para reprimir los ilícitos administrativos electorales, así como medio para resguardar los principios de las contiendas electorales, incluso en la salvaguarda de otros derechos humanos, como lo es el derecho al libre desarrollo de la niñez entre otros (Dorantes y Chacón 2021), configurando así, el derecho administrativo sancionador electoral (DASE).

En la práctica, el DASE ha tenido su desarrollo primordialmente a partir de precedentes jurisdiccionales, por ejemplo, en el 2006, en el que surgió el Procedimiento Especial Sancionador a partir de una sentencia de la Sala Superior del TEPJF que tuvo por objeto atender y resolver un reclamo legítimo y necesario del juego democrático. Consistía en investigar y resolver, en un plazo, breve, las violaciones alegadas durante el proceso electoral y así evitar que trascendieran el resultado, mismo que fue retomado por el legislador en el marco de la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia político-electoral (Ferrer 2018).

El propio TEPJF, mediante la Jurisprudencia 7/2005 ha reconocido la aplicación de algunos principios del derecho penal en el DASE, de rubro: "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES."

Así, el reconocimiento de la aplicación "mutatis mutandis" de los principios del derecho penal en el DASE permite inferir que, en estricto sentido, no es derecho penal. Consecuentemente, la racionalidad del derecho administrativo sancionador tiene que ser vista en el contexto del ámbito en el que se desempeña y, por tanto, el tipo de relaciones sociales, cuya conflictividad institucionaliza: lo electoral (Roldán 2012, 9).

El propio TEPJF a partir de su experiencia recientemente precisó los alcances y naturaleza del principio de tipicidad en el DASE, al emitir la Jurisprudencia 30/2024, en la que en su rubro y texto medularmente establece lo siguiente:

Ensayo: La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral

Norberto Salatiel Morales Ruíz

PRINCIPIO DE TIPICIDAD. SU EXPRESIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.

“ ...

Criterio jurídico: El principio de tipicidad, vinculado con la materia penal, exige que, para calificar ciertas conductas como delitos, deben estar expresamente descritas en la ley y su sanción debe estar prevista de forma expresa. El tipo administrativo se expresa a través de normas que: a) contienen obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos en materia electoral; b) comprenden un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador, y c) prevén un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición, o por haber incumplido una obligación...”

Dicha Jurisprudencia evidencia que en el DASE el principio de tipicidad no es tan estricto como en el ámbito penal y por otra parte invita a la reflexión sobre cuáles son los elementos que se deben tomar en cuenta para poder encuadrar una conducta como un incumplimiento de obligación o violación de prohibiciones.

Dicha Jurisprudencia, en principio permite al operador jurídico tener un amplio margen al momento de pretender salvaguardar la integridad de las elecciones, sin embargo, ese margen no siempre es bien recibido por los sujetos infractores, en donde los partidos políticos son pieza clave en tanto que son entidades de interés público y puente directo entre la ciudadanía y gobernantes o el poder legislativo.

A partir de lo anterior, se destaca la labor del TEPJF para priorizar el objetivo correctivo de las sanciones.

Lo anterior, es confrontado por el Doctor José Roldan cuando a firma que, en México, la legislación electoral federal y local en materia electoral establece una serie de deberes para los actores, pero no significa que el incumplimiento de tales deberes configure tipos administrativos sancionables (Roldan 2018, 23).

Dicha diferencia nos lleva a reflexionar sobre los bienes jurídicos tutelados en materia electoral, los sujetos infractores, las sanciones, las autoridades que pueden aplicar las sanciones y los efectos buscados en la aplicación de la norma que justifiquen el matiz o ajuste de principios.

Al respecto, el TEPJF ha definido que la integridad de las elecciones implica que las leyes y las normas garanticen la competencia inclusiva y equitativa, que los procesos sean transparentes e imparciales durante todas las etapas del ciclo electoral, así como el que exista certeza acerca de la limpieza de los resultados y que estos se acepten con talante democrático.

Ensayo: La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral

Norberto Salatiel Morales Ruíz

La implementación práctica del concepto quizás ha sido asumida por el Tribunal Electoral de manera fortuita, es decir, sin contar con un factor de sistematicidad o de perspectiva global. [...] tal factor de sistematicidad no se refiere a un parámetro para juzgar necesariamente todos los casos similares de la misma forma —pues ya se ha advertido que cada caso se resuelve atendiendo a sus propias particularidades— sino a resolver el caso concreto pensando en el todo, es decir, en cómo abona ese fallo a disuadir conductas infractoras, al respeto de los derechos políticos, a la prevalencia del Estado de Derecho, a la depuración del sistema electoral o a la consolidación de la democracia en su conjunto (Caballero 2018, 132).

El doctor José Roldan Xopa, plantea que, en la operación jurídica, las cuestiones anteriores se enfrentan a partir del entendimiento y del propio tratamiento del TEPJF de que la sanción es una manifestación del derecho de castigar único del Estado (*ius puniendi*), presupuesto del cual se derivan diversas consecuencias relevantes para la eficacia de la sanción y la efectividad del ordenamiento electoral. Por lo general, suelen destacarse sus efectos aflictivos y su inmediata asociación con el *ius puniendi*. Dicha apreciación vincula la sanción administrativa con la racionalidad y la arquitectura de la pena y, por lo tanto, con la aplicación de los principios del derecho penal. De ahí la pertinencia de formular la pregunta acerca de si el entendimiento respecto de la sanción administrativa-en general- y de la electoral-en particular- corresponde a la racionalidad constitucionalidad y si, en consecuencia, su conceptualización dogmática es adecuada y su diseño de aplicación son efectivos para garantizar los fines del ordenamiento en la democracia.

Tales términos solo son posibles si suponen diferencias entre las sanciones administrativas y las penales, pero con una delimitación tal que queda una zona gris, cuyos contornos son verbalizados de manera ambigua o vaga. Esta zona gris es un espacio para que los operadores jurídicos actúen en ejercicio de márgenes de apreciación de discrecionalidad y libertad (Xopa 2014).

En ese contexto, resulta una obviedad que existen conductas que son mayormente deseables que otras y, por ende, el reproche ante su incumplimiento debe ser igualmente gradual, sin embargo, ello no siempre sucede.

En México, la legislación electoral federal y local en materia electoral establece una serie de deberes para los actores, pero no significa que el incumplimiento de tales deberes configure tipos administrativos sancionables (Roldan 2018, 23).

En otros casos, existen deberes jurídicos que no son reprochados no obstante su incumplimiento, o en otros casos en los que la sanción no es ejemplar y por tanto permite al destinatario hacer una valoración de costo-beneficio al momento de conducir su actuar restando eficacia al derecho administrativo sancionador electoral cuyo objeto es garantizar elecciones integrales y la garantía de los principios rectores de la función electoral.

Ensayo: La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral

Norberto Salatiel Morales Ruíz

Al ofrecer el Diálogo Magistral “Hacia una ley nacional procesal electoral”, en el marco del Observatorio Judicial Electoral sobre el Modelo de Comunicación Política, Perspectivas y Retos del Procedimiento Sancionador Electoral y la Libertad de Expresión en Materia Política, el entonces presidente del TEPJF, señaló que con la revisión del modelo de comunicación política tenemos la oportunidad de considerar sanciones más eficaces y se pronunció en favor privilegiar otras medidas sancionatorias, diversas a aquellas que representan una punición económica.

La falta de base dogmática de la infracción y de la sanción en materia electoral genera falta de seguridad jurídica y le resta eficacia a la norma y a su reproche, lo cual podría superarse al tener la claridad conceptual sobre los deberes e infracciones, y tener un reproche jurídico modulado ante la falta de cumplimiento de la conducta esperada por el ordenamientos jurídico.

La falta de diferenciación generada por la técnica legislativa utilizada, es reprochada posteriormente por quien la generó o por la parte a la que se le imputa la conducta ilícita, en el que la mayoría de las alegaciones son que se violentó el principio de tipicidad o el exceso de la sanción.

Por otra parte, la autoridad al momento de sustanciar el procedimiento generado por el incumplimiento de un deber jurídico y advertir la culpabilidad, sólo puede acceder al catálogo de sanciones previstas para las infracciones, dado que no hay reproches específicos para el incumplimiento de deberes, teniendo así un reproche no modulado para la conducta desplegada.

Esa misma problemática, se reitera en sede jurisdiccional pues la autoridad se ve atrapada para resolver un asunto en el que sólo existen dos salidas posibles; la confirmación de la sanción a pesar que ésta no sea modulada o revocarla y generar así un incentivo para la reiteración de la conducta contraria a la norma.

Por otra parte, la sanción a determinados deberes que no configuran tipos administrativos sancionables sino representan una autotutela ejecutiva, ha sido mal recibida en algunas ocasiones por el propio poder legislativo.

Evidencia de ello es la reforma denominada “Plan B”, que en el artículo 5, numeral 3, establece que “las sanciones administrativas o jurisdiccionales en materia electoral deben ser aplicadas bajo el principio de estricto derecho. No podrán imponerse por simple analogía o por mayoría de razón”.

En ese sentido, si bien es cierto, dicha reforma fue suspendida por un auto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello refleja una ausencia de aceptación homogénea en los conceptos fundamentales de dicha rama y reafirma la problemática pues habrá de pasar por el tamiz de control constitucional en primer lugar de forma abstracta al resolverse las Acciones de Inconstitucionalidad

Ensayo: La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral

Norberto Salatiel Morales Ruíz

respectivas y de forma concreta cuando se realice la aplicación de la misma al caso en concreto.

Mucho ayudaría tener un sistema administrativo sancionador electoral más eficaz a partir de sanciones proporcionales y explorar otros reproches cuando la conducta no sea grave **o no** afecte la integridad electoral.

Lo anterior, evidencia poca claridad del régimen administrativo sancionador electoral, lo cual se traduce en una problemática pues la ciudadanía se enfrenta ante discursos encontrados en el que no existe doctrina especializada accesible que le permita formarse una opinión con mayores elementos.

Por ende, resulta un reto el poder avanzar en una doctrina jurídica que ayude al poder legislativo en el diseño normativo de las infracciones y sanciones atendiendo a su naturaleza y al objeto relacionado con la integridad de los comicios electorales.