

Ensayo de postulación para ocupar el cargo de Magistrado de órgano jurisdiccional local en materia electoral

Luis Rodrigo Galván Ríos
Entidad federativa: Coahuila de Zaragoza

La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral.

1. Introducción

El principio de proporcionalidad de las sanciones previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un principio que no es exclusivamente aplicable a la materia penal, sino que irradia cualquier ámbito en donde se involucre la función punitiva del Estado para sancionar conductas reprochables que se encuentren previstas en la ley, incluyendo la materia electoral.

Dicho principio constituye un límite al poder punitivo del Estado para garantizar que las sanciones administrativas, penales, civiles y también electorales, guarden proporción directa con la gravedad de los ilícitos que se persiguen o que se pretenden evitar, evitando así un ejercicio desmedido del poder coercitivo del Estado y su discrecionalidad.

Asimismo, constituye una garantía en favor de los gobernados que da coherencia al sistema punitivo, fundamentalmente al ejercicio jurídico de la individualización de las sanciones, lo cual garantiza que los sujetos que sean sancionados por faltas similares reciban sanciones de gravedad comparable y que las personas sancionadas por faltas de distinta gravedad -mayor o menor- reciban sanciones acordes con la propia graduación del marco legal.

En la materia electoral, la aplicación de estos principios al momento de revisar la imposición de sanciones que hace el Instituto Nacional Electoral, en los procedimientos de fiscalización o sancionadores ordinarios; o, los que hacia (*hasta antes de la reforma constitucional de 2024*) la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituye una tarea que el TEPJF no se ha tomado a la ligera, pues a través de sus sentencias ha moldeado el sentido y los alcances de dicha figura jurídica en el contexto de los procesos electorales federales o locales que se celebran continuamente en nuestro país.

En ese sentido, en el presente ensayo analizaremos la naturaleza del principio de proporcionalidad de las sanciones (entre ellas, las electorales) desde el punto de vista doctrinal; después, brevemente recapitularemos uno de los precedentes más emblemáticos de la justicia electoral mexicana; y, finalmente, realizaremos una conclusión sobre la importancia del papel que ha jugado el TEPJF en la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, al momento de revisar las sanciones que se les imponen.

2. El principio de proporcionalidad en la doctrina

Tradicionalmente, el principio de proporcionalidad de las sanciones está asociado a la materia penal, el cual se identifica con un postulado básico: la exigencia de la adecuación entre la gravedad de una pena con la gravedad de un delito, una especie de justificación retributiva del derecho penal¹.

Esta apreciación doctrinal del principio de proporcionalidad de las penas se concibe como una correspondencia entre la gravedad de la sanción penal y de los hechos castigados; la cual tiene como finalidad que la clase y la cuantía de una sanción prevista en abstracto, guarde relación con la gravedad de la conducta tipificada a partir de la importancia del bien o bienes jurídicamente tutelados en la norma y el grado de lesión o puesto en peligro por la conducta descrita en el tipo penal².

En palabras de la Primera Sala de la SCJN³, la “punibilidad” o “penalidad” es la conminación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador para la prevención general de los delitos o de los ilícitos en general, determinada cualitativamente por la clase de los bienes tutelado y cuantitativamente por la magnitud de esos bienes y del ataque que sufran estos.

Por tanto, este principio se transgrede o infringe cuando la norma en abstracto establece de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos conductas que son igualmente reprochables.

No obstante, dicho concepto también tiene una vertiente acotada a un ámbito distinto, el de las reglas relativas a la individualización de las sanciones que llevan a cabo los juzgadores atendiendo a las particularidades de cada caso en concreto, los niveles de participación y de culpabilidad y el grado de afectación de los bienes jurídicamente tutelados.

Para ello, la propia SCJN advierte la complejidad de establecer un sistema de proporcionalidad que obedezca a una lógica estricta de proporcionalidad en términos de niveles absolutos de sanción, propia de la corriente retribucionista.

Por el contrario, resulta más adecuado hacer un juicio de proporcionalidad de las penas en términos de una lógica de niveles ordinales, es decir, realizar el análisis a partir de un orden general establecido en el sistema de acuerdo con la escala prevista por el legislador, para que, de forma aproximada, pueda determinarse qué pena es la adecuada.

De este modo, es más fácil identificar si el principio de proporcionalidad se ha violado cuando un delito de determinada entidad se sale de ese orden y se le asigna una pena superior sin que las particularidades del caso lo ameriten; así, este modelo ofrece la ventaja de que las personas condenadas por delitos similares deben recibir

¹ Lopera, Mesa, Gloria Patricia, Proporcionalidad de las penas y principio de proporcionalidad en derecho penal, en Principios y proporcionalidad revisitados, Colección IECEQ, UNAM-IIJ, enero de 2021, p.p. 349.

² Ídem, p.p. 351.

³ 1a. CCCXI/2014 (10a.) PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO.

sanciones de gravedad comparable; y, por delitos de distinta gravedad, penas cuya onerosidad esté correspondientemente graduada⁴.

3. El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia electoral mexicana

Ahora bien, en la jurisprudencia electoral mexicana existen casos emblemáticos que ejemplifican el principio de proporcionalidad de las penas, no como una justificación retributiva del derecho penal, ya que el Tribunal no legisla sobre los tipos administrativos ni sobre el catálogo de sanciones que se pueden imponer, pues esa es una facultad reservada al legislador.

Sino que los ejemplos versan exclusivamente sobre la proporcionalidad en el ejercicio valorativo de la individualización de las sanciones administrativas-electorales, que realiza el INE o los juzgadores del TEPJF, atendiendo a las particularidades de cada caso en concreto, los niveles de participación y de culpabilidad, así como el grado de afectación de los bienes jurídicamente tutelados, la reincidencia del infractor, entre otras.

Así, por ejemplo, tenemos el caso Félix Salgado Macedonio⁵ en donde la controversia planteada ante el TEPJF versó sobre si resultaba jurídicamente proporcional imponerle al otrora precandidato a la Gubernatura de Guerrero, la sanción de perder del derecho a ser registrado, simplemente por no haber presentado ante la autoridad fiscalizadora el informe de ingresos y gastos de precampaña correspondiente⁶.

Al respecto, el TEPJF se consideró que las porciones normativas eran válidas, es decir, la sanción prevista en la norma legal se consideró dentro del parámetro de regularidad constitucional, siempre que se interpreten de la forma que permitan el ejercicio más favorable del derecho humano fundamental a ser votado.

En otras palabras, lo que se concluyó es que, sí es posible sancionar a un precandidato con la pérdida de su derecho a ser registrado, pero antes de imponer la sanción más gravosa, se debían valorar las particularidades del caso -agravantes y atenuantes- para descartar las demás sanciones que también están previstas en la ley, en tanto que la aplicación automática de una consecuencia legal, invalida por

⁴ 1a. CCCX/2014 (10a.) PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SU ESTUDIO DEBE LLEVARSE A CABO ATENDIENDO A LOS NIVELES ORDINALES Y NO A LOS CARDINALES O ABSOLUTOS DE SANCIÓN.

⁵ SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS y SUP-RAP-108/2021 acumulados.

⁶ Artículo 229 de la LGIPE. [...] 3. **Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido** y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley. Artículo 456 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: c) Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular: III. **Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato** o, en su caso, si ya está hecho el registro, **con la cancelación del mismo**.

completo la aplicabilidad del principio de proporcionalidad en un sentido material, pues hace a un lado la función valorativa de los jueces.

La norma debe ser leída en el sentido de que antes de imponer de manera automática la sanción máxima (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro), se deberá tener en cuenta, necesariamente, las circunstancias particulares del caso, los bienes tutelados, la magnitud en que se afecten y la lesión a estos, de tal forma que en todo caso se salvaguarde la función fiscalizadora y, a su vez, no se restrinja de manera absoluta el derecho humano a ser votado.

Así, una vez realizada la individualización correspondiente, ahora si la autoridad estará en aptitud de imponer cualquiera de las consecuencias que establece el catálogo de sanciones previsto en el artículo 456 de la LGIPE, el cual establece sanciones desde una amonestación pública o una multa, hasta la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, como sanción máxima.

La interpretación de la norma que más favorece a los precandidatos (principio *pro persona*) es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de infracción, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme y sistemática de los artículos 229, 445 y 456 de la LEGIPE, se desprende que existe todo un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes, en donde no necesariamente se debe de elegir la más gravosa.

De esta manera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa está obligada a analizar las circunstancias objetivas y subjetivas en que el precandidato cometió la falta, para posteriormente determinar qué tipo de sanción era la que resultaba proporcional a su conducta omisiva, pudiendo, si así lo considera y justifica, imponer la pérdida o cancelación del registro respectivo.

4. El principio de proporcionalidad: una garantía en favor de los justiciables

El principio de proporcionalidad de las sanciones aplicable a la materia electoral constituye una institución jurídica fundamental para evitar el ejercicio desmedido y discrecional del poder coercitivo del Estado, garantizando el libre ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos que interesadamente deciden competir por un cargo de elección popular.

Como vimos, el TEPJF como máxima autoridad en la materia electoral, según lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución General, ha definido que toda aquella sanción prevista en el catálogo de penas que prevén las leyes electorales tiene que pasar un tamiz de individualización que valore de manera particular cualquier circunstancia atenuante o agravante del caso en concreto, los niveles de participación y de culpabilidad del sujeto infractor, así como el grado de afectación de los bienes jurídicamente tutelados, la reincidencia del infractor, entre otros.

Por tanto, no es indisponible para las autoridades administrativas o jurisdiccionales imponer de manera automática las sanciones máximas que prevea el catalogo de penas sin justificar dicha medida al amparo de que esa es una consecuencia prevista por el legislador, ya que, como se analizó, debe existir una correspondencia entre el ilícito y el castigo de manera retributiva, garantizando así que exista certeza jurídica de que los sujetos que sean sancionados por faltas similares reciban sanciones de gravedad comparable y las personas sancionadas por faltas de distinta gravedad -mayor o menor- reciban sanciones acordes con la propia graduación del marco legal.

En ese sentido, es importante tomar en cuenta el papel del TEPJF en la definición del sentido y alcance del principio en cuestión, al quedar de manifiesto que es una tarea de los jueces electorales valorar siempre antes de imponer cualquier sanción administrativa electoral, las circunstancias particulares del caso en concreto, la disponibilidad procesal del sujeto obligado; en el caso de los informes de precampaña, por ejemplo, su disponibilidad a presentar el informe, el momento en que lo presenta y las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.

Esos límites impuestos a la facultad punitiva del Estado, son garantías que en un primer momento pueden considerarse como establecidas en favor de los justiciables y quienes compiten dentro de un proceso electoral, pero también deben ser vistas como una garantía social en favor de todos los miembros de la sociedad, en tanto que se asegura que los procesos electorales para la transición del poder se realice en un ambiente de seguridad y certeza jurídica.