

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

La democracia constitucional es un régimen de gobierno que mezcla principios formales y sustanciales: por un lado, las normas formales relativas a quién y cómo gobierna; por otra, las normas sustanciales que nos indican lo que puede ser realizado por las autoridades y lo que no puede dejar de ser llevado a cabo, como expresión de los mandatos a través de los cuales se recogen los derechos fundamentales¹.

Asimismo, se caracteriza por dotarse de un texto supremo que contiene derechos fundamentales, obligaciones y procedimientos constitucionales que en su conjunto construyen el andamiaje jurídico que responden fundamentalmente a las siguientes preguntas: ¿cuáles derechos y obligaciones tienen las personas, cuáles son las funciones de las autoridades y cómo pueden realizarlas?

Con base en ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es la excepción, pues de sus preceptos se establecen disposiciones que regulan derechos y obligaciones de las personas y de la ciudadanía; principios constitucionales que dotan de contenido a la democracia; marco competencial de las autoridades, etc.

Dentro de ese asidero jurídico y particularmente de los derechos fundamentales constitucionalizados, se encuentran los derechos político-electorales, principalmente, el de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, que se definen a su vez, como aquellos que suponen dar a las personas un lugar en la formación de la voluntad social, a través de la participación de los asuntos públicos de la vida democrática.

Estos derechos fundamentales, si bien se encuentran protegidos, no son absolutos y pueden ser limitados o restringidos cuando se cometa una infracción que así lo amerite, en el entendido de que, estas restricciones deben ser interpretadas de manera limitativa.

Una herramienta que se utiliza comúnmente para determinar si una norma se ajusta o no al orden constitucional es el "test de proporcionalidad" que se compone por diversas etapas: fin constitucionalmente legítimo², idoneidad en la medida³, necesidad en la medida⁴ y proporcionalidad en sentido estricto⁵.

¹ Carbonell, Miguel, ABC de los Derechos Humanos, 2ª.ed., México, Porrúa, 2015, página 4.

² Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA, Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 902

³ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 911.

⁴ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914.

⁵ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 894.

En esa tónica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido de que estos derechos no son absolutos y que sus limitaciones deben encontrarse en la ley, no ser discriminatorias, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público y ser proporcional a ese objetivo⁶.

Como se advierte, los criterios que, entre otros, deben observarse al momento de realizar algún ejercicio de limitación de los derechos político-electorales es el de proporcionalidad.

A partir de lo anterior, se tiene que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al principio de proporcionalidad en el sentido de que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, en la inteligencia de que, este principio opera en el momento de creación del derecho y en su aplicación, en sede legislativa y jurisdiccional, respectivamente.

Por lo que corresponde a la arena legislativa, se desprende una obligación de atender al principio de proporcionalidad tanto en la implementación de penas como en el sistema para su imposición, entendiéndose que si bien, los órganos legislativos cuentan con autonomía para legislar, cierto es también que dicha facultad no es absoluta, pues se encuentra acotada a observar los postulados establecidos en la Constitución Federal⁷.

En ese tenor, aunque dicha disposición constitucional alude a la materia penal, cierto es que, el principio de proporcionalidad ha sido aplicado extensivamente a otros campos del orden jurídico que por su naturaleza conllevan también el ejercicio del *ius puniendi*⁸.

Para el caso de la materia electoral, existe un régimen sancionador electoral diseñado a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que prevé el catálogo de los sujetos de Derecho que pueden ser responsables por infracciones cometidas a las disposiciones electorales, así como las conductas que constituyen infracciones junto a sus respectivas sanciones.

Así, en dicha Ley se desprenden 3 elementos fundamentales del régimen sancionador electoral:

- Sujetos;
- Infracciones;
- Sanciones.

⁶ Caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C, número 127, párrafo 206.

⁷ Tesis: 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, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 8

Tesis 1a. LXIX/2006 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIII, Abril de 2006, Novena Época, p. 158.

⁸ Esta consideración fue utilizada en la Acción de Inconstitucionalidad

Al respecto, se ha sostenido que los procedimientos sancionadores en materia electoral forman parte del *ius puniendi* y las sanciones impuestas en dichos procedimientos deben observar los derechos y garantías del Derecho Penal⁹.

Sin embargo, en términos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los principios del derecho penal aplicados al régimen sancionador electoral deben ser modulados, en virtud de que su aplicación no es tan rígida como sucede en la materia penal: esto tiene aplicación en principios como el de legalidad¹⁰, taxatividad y presunción de inocencia¹¹.

Esto porque se mencionó anteriormente, la configuración legal del régimen sancionador electoral se construye a partir de normas calificadas como incompletas, toda vez que en una norma se describen los sujetos de responsabilidad, en otra las conductas y en otra las sanciones; mientras que, en el derecho penal se describe en un mismo enunciado normativo el tipo penal y la sanción correspondiente¹².

De modo tal que, las conductas irregulares previstas como sancionables, muchas veces no se encuentran totalmente delimitadas o definidas, por lo cual las autoridades encargadas de vigilar y sancionar su incumplimiento son quienes también las dotan de contenido de acuerdo con las normas que integran el sistema jurídico vigente.

Así, la relación entre el Régimen Sancionador Electoral y diversos principios del Derecho Penal, hacen resaltar la importancia de la labor jurisdiccional al momento de emitir resoluciones, pues en ella se establecen las directrices interpretativas que dan lugar a las construcciones argumentativas cuyo resultado puede ser la imposición de sanciones administrativas.

Más aún, esto cobra relevancia en tanto las sanciones administrativas pueden ser de índole pecuniario o llegar hasta la cancelación del registro de una precandidatura/candidatura en el marco de un Proceso Electoral, en los procedimientos sancionadores y de fiscalizaciones correspondientes.

Por ello, considero interesantes los ejercicios interpretativos que ha realizado la Sala Superior, en donde se ha establecido que tratándose de sanciones que conllevan limitación de derechos, como lo es la negativa al derecho a ser registrado a una

⁹ Tesis XLV/2002, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL", publicado en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, páginas 121 y 122.

¹⁰ Tesis: 1ª. CCCXVI/2014 (10a.), de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página: 572.

¹¹ Tesis P./J 43/2014 (10ª.), de rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES, Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 41.

¹² Aguirre, Enrique, Individualización de sanciones, Notas para su estudio, Temas selectos de Derecho Electoral, 1ª ed, México, Editorial TEPJ, 2016.

~~candidatura, no se debe partir de la idea de que el juez deba limitarse exclusivamente a la aplicación literal de la norma, sino que debe analizarse la dimensión cualitativa, atendiendo a los bienes tutelados, y la dimensión cuantitativa, teniendo en cuenta la magnitud del bien y la lesión a este.~~

El criterio apuntado se produce a través del paradigma constitucional de la reforma del 2011 en materia de derechos humanos, en donde se involucran principios que surgen como nuevas pautas interpretativas a aplicarse en las soluciones jurídicas emitidas por los operadores jurídicos.

En este sentido, Sala Superior, a través de la aplicación de principios, ha dotado de contenido y coherencia a los sistemas sancionadores y de fiscalización, a efecto de materializar su función de tutelar y preservar los valores democráticos sin dejar de observar la teoría de los derechos fundamentales.

Por ejemplo, determinó que la presentación de los informes fuera de los plazos legales, no actualiza en automático el supuesto de omisión absoluta de entrega, sino uno diverso, que es el de entrega extemporánea¹³.

Este criterio reafirma que el Estado evitará sancionar (*principio de ultimo ratio y de mínima intervención*) con la pena máxima, salvo que por las circunstancias y elementos que rodean el caso así se amerite, pero atendiendo a criterios formales y objetivos de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad en la sanción.

Suponer lo contrario, hubiera implicado que la totalidad de las precandidaturas/candidaturas que incurrieran en entrega extemporánea de los informes de fiscalización, tendrían como sanción la negativa o pérdida del derecho a ser registrado, cuyo efecto a todas luces sería desproporcionado, afectando así las directrices establecidas en el principio de proporcionalidad.

Otro ejemplo relevante en lo que toca a los procedimientos especiales sancionadores, es aquel en el que la Sala Superior determinó que cuando una autoridad determine inscribir a una persona infractora de VPG en los registros, debe atender a criterios de proporcionalidad para determinar su duración, estableciendo márgenes máximos y mínimos de 3 meses y 3 años, respectivamente, salvo en casos de reincidencia¹⁴.

Como se indica, a través de los ejercicios de aplicación del principio de proporcionalidad al momento de individualizar y graduar sanciones, se obtiene la obligación de balancear principios constitucionales sin dejar de observar la teoría jurídica de los derechos fundamentales.

Por lo tanto, es obligación del operador jurídico realizar una motivación reforzada al momento de individualizar y graduar las sanciones, sobre todo, cuando se tratan de

¹³ Este criterio ha sido reiterado en los expedientes SUP-JDC-1521

¹⁴ Este criterio fue utilizado en el expediente SUP-REC-440/2022.

restricciones de derechos fundamentales, lo cual se constituye como una garantía de la ciudadanía frente al poder punitivo del estado.

Esto resulta relevante, sobre todo, si se toma en consideración que dada la naturaleza del régimen sancionador electoral, la apreciación o ponderación que realicen las autoridades jurisdiccionales a través del principio de proporcionalidad, pueden o no, hacer que sus resoluciones sean democráticas, al momento de la imposición, individualización y graduación de sanciones.

Como consecuencia de ello, se requieren de personas juzgadores que implementen estas pautas interpretativas a fin de evitar penas desproporcionadas, arbitrarias y excesivas al momento de imponer, individualizar y graduar sanciones, de tal suerte que, se encuentre el balance entre la preservación y funcionalidad de los sistemas electorales con el respeto y protección de los derechos fundamentales.

Esa función interpretativa requiere que las personas juzgadoras estén más comprometidas con el deber de fundar y motivar sus determinaciones a través de una visión sistémica que propicie el dialogo entre los propios principios constitucionales, de tal suerte que, el juzgador no se convierta en un simple operador mecánico de la norma que solamente realice ejercicios de subsunción formal, pues ello conduciría a un campo reduccionista de arbitrariedad que contravendría el principio de proporcionalidad que se erige como una garantía y piedra angular de nuestra democracia constitucional.

