

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

Introducción

En la impartición de justicia mexicana, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha incorporado el principio de proporcionalidad, como un método de interpretación en procesos de deliberación jurídica, mismo que implica un análisis de idoneidad¹ y necesidad² tomando como base la CPEUM³, así como los Tratados Internacionales en materia de derechos político-electorales, afín de que, la intervención en los derechos fundamentales sea estrictamente indispensable, tratando de salvaguardar en medida de lo posible los derechos en disputa.

Aguilar, J.A. (2015) señala que, en 2012 la Sala Superior del TEPJF empezó a utilizar con mayor claridad el principio de proporcionalidad en materia electoral, ya que este solía utilizarse en temas relacionados con el procedimiento administrativo sancionador; cabe mencionar que, persiste cierta vulnerabilidad en la legislación, por falta de uniformidad en la aplicación de sanciones por parte de los órganos jurisdiccionales del país, lo cual representa una oportunidad para reflexionar cómo impacta el principio de proporcionalidad en las personas juzgadas al momento de emitir una resolución, tomando en consideración la motivación⁴, misma que, es clave para actos de autoridad en el contexto contemporáneo.

Por lo anterior, se advierte la trascendencia del control de constitucionalidad y convencionalidad⁵, teniendo como base la fundamentación, así como la importancia de la correcta aplicación del principio de proporcionalidad, para garantizar siempre el respeto y la protección de los derechos humanos, mediante una correcta aplicación de las normas jurídicas en materia político-electoral. El presente ensayo expone una postura que concibe el principio de proporcionalidad en el contexto contemporáneo, como eje fundamental para garantizar la legitimidad del sistema sancionador electoral, mediante principios de inclusión y equidad, presentes en la poliédrica social, respecto de los procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales sancionadores.

¹ Implica que toda intervención o afectación en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo." (Bernal, 2007, p. 693).

² Implica analizar que toda medida de intervención a los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten, por lo menos, la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto." (Bernal, 2007, p. 740)

³ Las sanciones impuestas deben corresponder con la gravedad de la infracción, el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que: "... Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."

⁴ En un parámetro teórico filosófico, la hermenéutica, la retórica y actualmente la argumentación jurídica son base para la justificación de la lógica y la metodología de interpretación jurídica o el *discurso jurídico* (Alexy, Robert. La Teoría de la Argumentación Jurídica, 1989).

⁵ Mecanismo por el cual se garantiza la vigencia de la jurisprudencia de los organismos internacionales en materia de derechos humanos y su carácter vinculatorio con los Estados signantes de los acuerdos". (Orozco, J.J. 2024, p. 9).

I. **Perspectiva histórica: origen y evolución del TEPJF**

El sistema político mexicano ha transitado de un régimen no democrático, a uno con mecanismos que permiten la participación ciudadana, competencia político-electoral y pluralismo, el proceso de apertura requirió de reformas electorales orientadas a transformar el régimen y sus prácticas político-administrativas. En 1977 se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), esta se consolida como el primer antecedente de revisión judicial en materia electoral, en 1986 se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), en 1990 este último se transforma en Tribunal Federal Electoral (TRIFE), la reforma de 1996 creó al TEPJF y modificó los artículos 41, 60, 94 y 99 de la CPEUM, otorgando al tribunal plena jurisdicción en materia electoral.

La reforma constitucional de 1996, también estableció un sistema de medios de impugnación, además se crearon salas regionales; para el año 2007, se consolidaron y ampliaron facultades del TEPJF, ahora tendría la facultad para declarar la nulidad de una elección presidencial y resolver procedimientos sancionadores especiales. La reforma político-electoral de 2014 refuerza aun más el papel del TEPJF, se instauran los tribunales locales electorales, es importante establecer que la potestad de sanción de los tribunales electorales, se encuentra ubicada dentro del derecho administrativo.

Astudillo, C. (2018) precisa que las antes reformas antes mencionadas, dieron paso al sistema de defensa en materia electoral, basadas en los principios de constitucionalidad y legalidad, con el objetivo de atender los temas de naturaleza electoral, así como los actos o resoluciones de las autoridades. Sin olvidar al ahora Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) y a la postre los Organismos Públicos Locales Electorales, con facultades de sanción administrativa; el primero con exclusividad en temas de fiscalización.

La apertura democrática no fue producto exclusivo de la reforma política-electoral de 1996, sino de una apertura gradual del sistema a partir de 1977, el proceso democratizador se reforzó por las reformas constitucionales y secundarias al COFIPE.

II. **Procedimiento Ordinario Sancionador (POS) y Procedimiento Especial Sancionador (PES)**

La sanción⁶ es concebida en lato sensu, como aquella determinación del juzgador para calificar un acto o conducta, sea positiva o negativa, teniendo la posibilidad de transgredir las normas; Aristóteles (1988) señala que el Estado, es un todo que fue creado por instinto de conservación, es superior al individuo, posee el poder para

⁶ "Consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado" (García, E. 2002, p. 295).

instaurar y hacer cumplir sus determinaciones, y también puede ejecutar sanciones por incumplimiento, o violaciones al marco legal vigente, por lo anterior, se asume lo imprescindible que es contar con una estructura legal y judicial sólida, cuya base sea la CPEUM.

El POS tiene como base el marco legal establecido en los artículos 459 al 469 de la LGIPE, y en los artículos 382 al 392 de la LIPEET, este mecanismo jurídico permite conocer, investigar y en caso sancionar infracciones a la normatividad en materia electoral, que no están vinculadas de manera directa a procesos electorales en curso, por ejemplo, incumpliendo resoluciones del INE o del OPLE. Cabe mencionar que la justicia electoral mexicana ha avanzado notoriamente en las últimas dos décadas, la reforma del 10 de junio de 2011, al artículo 1 de la CPEUM⁷ es muestra de ello; cabe mencionar desde un enfoque histórico, en México a partir de la constitución de 1857, se prohibieron penas corporales, como la mutilación, azotes o muerte, actualmente la legislación regula a quienes ejercen actos de autoridad respecto de un caso sancionable, privilegiando en mayor medida por la protección de los derechos humanos.

El POS debe apegarse al principio de legalidad, para desarrollar las etapas procesales y medidas cautelares, así como para aplicar sanciones, mismas que deben guardar una relación de equilibrio entre la gravedad de la infracción cometida (varían según el sujeto infractor) y la sanción que se determine aplicar, por ejemplo: para partidos políticos, las sanciones pueden ser desde una amonestación pública, hasta la cancelación de su registro; para aspirantes a una candidatura o candidatos, la sanción puede ser desde una amonestación, una multa o la pérdida del derecho a ser registrados; para autoridades y partidos políticos, la sanción puede ser desde una amonestación pública, hasta la suspensión de la entrega de sus prerrogativas o bien la cancelación de su registro.

Por su parte el Procedimiento Especial Sancionador (PES), también cuenta con etapas procesales y medidas cautelares, sin embargo, este procedimiento es implementado durante los procesos electorales, atiende infracciones respecto de violaciones a las normas de propaganda política, actos anticipados de campaña, violencia política en razón de género, así como uso indebido de recursos públicos; el PES requiere una resolución expedita, siendo el INE quien realiza la investigación y el TEPJF es quien emite una resolución. En el ámbito local el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) realiza la investigación y el Tribunal Electoral de Tlaxcala (TET) es quien emite la resolución.

⁷ Estableció como método de interpretación de los derechos humanos el principio pro persona, así como la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad" (Aguilar, J.A. 2015, p.5).

La adecuada aplicación del principio de proporcionalidad, por parte de las personas juzgadoras en materia electoral, evita medidas arbitrarias en la interpretación y la seguridad jurídica de la persona; en el contexto contemporáneo obliga a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, a proceder con base en los parámetros constitucionales, para el desahogo de cualquier medio de impugnación o resolución de procedimientos administrativos de su competencia. La proporcionalidad en las sanciones en el Derecho Electoral, en algunos casos se encuentra vinculada estrechamente con los parámetros constitucionales y legales que derivan de la controversia; por ejemplo, los temas de nulidad de la elección⁸.

III. Procedimiento de fiscalización

Este proceso técnico-jurídico, verifica el origen monto, destino y aplicación de los recursos que utilizan los partidos políticos y los candidatos, es fundamental para garantizar la equidad en la contienda electoral. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el TEPJF han regulado a través de precedentes y criterios los procedimientos de fiscalización⁹; el INE expide desde 2014 el Reglamento de Fiscalización y el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. En el primero, se establecen los parámetros de manejo de la contabilidad en general de los sujetos obligados, así como su facultad de vigilancia y fiscalización; el segundo, derivado de la vigilancia, revisión o auditoría realizada y de encontrarse algunas posibles irregularidades, regula el procedimiento administrativo por el cual, el INE podrá hacer uso de su facultad sancionatoria y se rige por el capítulo sexto, que entre varias consideraciones establece la forma de individualizar la sanción.

En la actualidad el principio de proporcionalidad en materia electoral, es usado con más frecuencia en la resolución de juicios, sin embargo, el método en su aplicación en las salas del TEPJF y en los tribunales electorales de las Entidades Federativas, no ha sido uniforme desde sus inicios hasta el día de hoy, esto obedece a la poca previsión normativa, que señale de forma clara su contenido, así como los casos en los que se deba utilizar, pautas a considerar, aspectos que se deben tomar en consideración respecto de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad, aunado a lo anterior, se suma la complejidad de determinados asuntos, acerca de restricciones a los derechos político-electorales.

Consideraciones finales:

El principio de proporcionalidad en materia electoral representa un punto de inflexión en la evolución jurídica mexicana, existen dos paradigmas: un apego tradicional al principio de legalidad; y una emergente cultura de ponderación y razonabilidad, que busca integrar criterios de equidad e inclusión haciendo uso de test de

⁸ Artículo 41, Base VI de la CPEUM.

⁹ Artículo 41, Base V, apartado B, de la CPEUM.

proporcionalidad y ponderación de hechos, ambas posiciones son validas y deben concebirse como un proceso natural dentro del desarrollo del sistema jurídico.

El principio de proporcionalidad en lato sensu, se compone de tres subprincipios: idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad; se sujeta a la interpretación, al principio pro persona y en materia electoral, debe atender al fin público de los partidos políticos, el derecho de la militancia y en general a interpretaciones sistemáticas y funcionales. Es decir, en las sanciones en materia electoral, convergen un sin número de parámetros y restricciones, no basta que la sanción atienda a la retribución de los efectos del acto ilegal cometido, sino que ésta debe ser idónea, razonable, también debe sujetarse a la finalidad de la justicia electoral y debe estar plenamente justificada.

La aplicación de cualquier principio general del derecho o fundamental, en este caso particular del principio de proporcionalidad, requiere de la profesionalización de las personas juzgadoras, mismas que deben tener dominio en materia de derechos fundamentales reconocidos convencional y constitucionalmente; pero además se requiere la transición hacia un marco metodológico sólido que guarde un equilibrio entre la legalidad y la proporcionalidad, que responda a la poliédrica de la sociedad contemporánea y consolide el sistema de justicia electoral mexicano. Es notorio que los avances en materia electoral son imprescindibles en la apertura del Sistema Político Mexicano, sin ellos la transición no sería posible.

La sobre regulación existente en la materia electoral, permite reflexionar sobre el papel de la persona juzgadora como mero ejecutor de la ley o aquella que, a través de razonamientos jurídicos, a la luz de estos derechos fundamentales, sanciona las conductas infractoras. Por lo que, el principio de proporcionalidad otorga una herramienta indispensable para evitar excesos en la sanción y da vida a la función del juzgador. Sin embargo, como se ha comentado en líneas anteriores, las propias personas juzgadoras, a través del ejercicio de estas atribuciones han conformado parámetros mínimos que la teoría recoge y sistematiza, de cara a la evolución de la impartición de justicia en materia electoral.

Fuentes:

- Aguilar, J. A. (2015). Aplicación del test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México. *Justicia electoral*, núm. 16, pp. 123-150.
- Bustillo, R. (2014). El control de convencionalidad en el derecho electoral: los principios rectores para su efectiva aplicación. TEPJF. México.
- Corona, L. A; Miranda, A. J. (2012). *Derecho electoral mexicano una visión local*. Baja California. Marcial Pons. Madrid.
- González, D. B; Sánchez, R. (2021). El test de proporcionalidad convergencia y divergencias. SCJN. México.
- Navarrete, J. P. (2008). Sistema Político Mexicano: Desarrollo y Reacomodo del Poder. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. III, núm. 6, pp. 131-148. Universidad Iberoamericana. México.
- Orozco, J.J. (2014). Control de convencionalidad en materia electoral. Serie cuadernos de la justicia electoral. TEPJF. México.