Pérdida de la presunción del modo honesto de vivir como consecuencia de infracciones del derecho sancionador electoral.

El presente ensayo parte de lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior) a través del Expediente SUP-REP-362/2022. Este asunto versa sobre funcionarios públicos de alto nivel que, con base en la confirmación de una resolución jurisdiccional emitida por la Sala Regional Especializada, se determinó que se habían cometido diversos ilícitos de rango constitucional electoral, relacionados con propaganda gubernamental y promoción pesonalizada dentro del marco de la revocación de mandato desarrollado en el 2022.

Para el desarrollo del presente, es importante destacar que, el modo honesto de vivir está regulado en el artículo 34 de la Constitución Federal, el cual establece como requisito para acceder a la ciudadanía el contar con un modo honesto de vivir.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF en adelante) en función de tribunal constitucional, en fecha reciente, ha interpretado y vinculado a que, dicho precepto, a partir de que las autoridades electorales jurisdiccionales, al momento en que se resuelvan los procedimientos sancionadores, deben analizar y, de ser el caso, declarar la suspensión del requisito de contar con un modo honesto de vivir, a partir de la comisión de ilícitos constitucionales electorales cometidos por servidores públicos.

El desarrollo conceptual de dicho precepto se sostiene a través de los criterios jurisprudenciales que tanto la Sala Superior ha emitido como la Suprema Corte, para tal efecto, el modo honesto de vivir se identifica con la conducta constante, reiterada, asumida por una persona al interior de su comunidad, con apego a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de ese núcleo, en un lugar y tiempo determinado, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Lo anterior implica el deber general de respetar las leyes, y que de esa forma se contribuya al mantenimiento de la legitimidad y al Estado de derecho.[1]

Por su parte, los requisitos de elegibilidad son las condiciones y cualidades establecidas en la Constitución y la Ley, que una persona debe cumplir para poder ocupar un cargo de elección popular, siendo que, el TEPJF ha determinado que ciertas conductas podrían desvirtuar el modo honesto de vivir, y en consecuencia, que una persona resulte inelegible para acceder a una candidatura.

Sobre la materia de la controversia, debe señalarse que el carácter con el que fungen estos sujetos resulta de gran relevancia pues la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales únicamente establece en el artículo 457 que, cuando las autoridades o servidores públicos cometan alguna infracción electoral, se dará vista al superior jerárquico, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

[1] Jurisprudencia 18/2001 emitida por la Sala Superior de rubro "Modo honesto de vivir como requisito para ser ciudadano. Concepto.

Dicho lo anterior, la Sala Superior argumenta que el sistema de sanciones a los servidores públicos, en la práctica, no cumple con las medidas que persigue la imposición de una sanción. Lo anterior, toda vez que, sancionar a un servidor público por la vulneración a la Constitución en materia electoral depende de un tercero (superior jerárquico o en su caso al Congreso correspondiente) y que por tanto, no cumple con el fin que persigue la imposición de una sanción: inhibir la comisión de determinada conducta o conductas.

En este sentido, la Sala Superior argumentó que:

(...)

> *La imposición de la sanción escapa a la competencia de las autoridades electorales en sí mismas; sin embargo, es labor de un Tribunal Constitucional como éste, máxima autoridad garante de la Constitución en la materia, en adoptar, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales, una conducta proactiva e implementar acciones que, en el marco de una política judicial, inhiban la comisión de conductas contraventoras del máximo ordenamiento jurídico de nuestro país por parte de las y los servidores públicos, a través de los mecanismos que estime pertinentes dentro de sus facultades, para determinar las consecuencias jurídicas de sus actos que contravienen el orden jurídico que impactan en el modo honesto de vivir.*

(...)

Y en consecuencia, decidió:

> *Se vincula a todas las autoridades electorales jurisdiccionales del país para que, al momento de resolver los procedimientos sancionadores, analicen y en su caso determinen la suspensión del requisito de elegibilidad consistente en contar con un modo honesto de vivir, a partir de la existencia de ilícitos constitucionales electorales cometidos por servidores públicos, cuando se acredite su responsabilidad en la comisión de este tipo de infracciones constitucionales.*
>
> *Para ello, las autoridades deberán tomar en cuenta la transgresión reiterada y grave a los principios de la Constitución Federal, la reincidencia y el dolo en la comisión de la infracción.*
>
> *Se establecen una serie de elementos mínimos que las autoridades jurisdiccionales deberán tomar en consideración para efecto del análisis del requisito de elegibilidad.*
>
> *Este criterio subsistirá hasta en tanto se legisle válidamente en la materia*[2].

(...)

[2] Énfasis añadido.

Esta determinación puede tener como consecuencia diversos inconventes como los que a continuación manifestaré:

Se debe tener en cuenta que, los regímenes democráticos contemporáneos suelen caracterizarse como democracias constitucionales. Es decir, se trata de una forma de organización política que intenta ser democrática y que para lograrlo se dota de un texto jurídico que tiene máxima jerarquía normativa llamada Constitución[3], misma que debe tener previsto un núcleo indisponible de derechos fundamentales.

Lo anterior trae a debate que, en efecto, la Constitución Mexicana establece en su parte orgánica el principio de separación de poderes. Este principio obedece al hecho de asignar a distintos órganos del Estado determinadas competencias, distribuyéndose así las tareas legislativas, ejecutivas y judiciales, con el objeto de crear dispositivos de separación, de control, de colaboración o de mutua vigilancia entre dichos órganos y el propio poder del Estado democrático.

Por su lado, el máximo interprete de la Constitución ha identificado que el principio de división funcional de competencias se desarrolla mediante la atribución de competencias expresas, conferidas a los órganos del Estado, y a través de la limitación de la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé.

En este sentido, el modelo de Estado Constitucional está cimentado en la lógica de que el poder está limitado por el propio poder, lo que implica que los poderes públicos sólo pueden actuar dentro del marco jurídico que les rige.

Sobre la materia de la controversia, la Sala Superior vinculó a todas las autoridades jurisdiccionales electorales para que analicen a través de una serie de directrices sobre las infracciones electorales que trasgredan la Constitución y, en su caso, determinen si dichas conductas desvirtúan el modo honesto de vivir, presuponiendo a este como un requisito de elegibilidad.

Bajo ese entendido, en opinión del suscrito, dicha vinculación se encuentra en el límite de la observancia o inobservancia del principio fundacional de separación de poderes pues a quien le corresponde incorporar aspectos y/o supuestos normativos que permitan la inclusión del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad para un cargo de elección popular es el Constituyente, pues esto al ser un acto de la labor legislativa, por disposición constitucional, se encuentra reservado exclusivamente al Poder Legislativo.

En todo caso, la vinculación debió realizarse al Poder Legislativo y no a las autoridades jurisdiccionales, porque si bien, las autoridades jurisdiccionales conforme al artículo 1° constitucional tiene el deber de proteger y garantizar derechos humanos ello no es pretexto para invadir competencias constitucionales, pues esto lejos de contribuir al desarrollo democrático, puede alterar el orden constitucional, situación que no puede permitir los jueces y las juezas consitucionales.

[3] Miguel Carbonell, *El ABC de los Derechos Humanos*, 2a ed. (México: Porrua, 2015) p.1.

Considerar lo contrario, implicaría posibilitar a los órganos jurisdiccionales, para que, frente a limitantes expresas de su jurisdicción, amplíen su competencia mediante un ejercicio unilateral de análisis de un requisito de elegibilidad construido sobre la base de un criterio jurisdiccional aprobado por mayoría de votos, y no sobre la ley, lo que en mi opinión controvierte los principios de división de poderes y de seguridad jurídica que caracterizan a una democracia constitucional y al Estado democrático de derecho.

Al respecto, y tal y como se sostiene con base en la votación que se aparta del proyecto de resolución de la Sala Superior antes señalado, la Constitución Federal no establece como requisito de elegibilidad la condición del modo honesto de vivir, transgrediéndose así el principio de legalidad, pues los poderes públicos solo pueden actuar dentro del marco jurídico que les rige, esto es, que las autoridades deben actuar en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, y a su vez, se debe evitar emitir o desplegar conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo. [4]

Con ello, al establecer un requisito extralegal se condiciona injustificadamente el acceso a un cargo público, pues si bien, los derechos político-electorales, específicamente el derecho al voto en su vertiente pasiva, no es absoluto y, por ende, puede estar sujeto a limitaciones, su reglamentación debe observar, entre otros, el principio de legalidad.

Así, es obligación del Estado definir de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que la ciudadanía pueda participar en la contienda electoral, de tal suerte que, incluir un requisito fuera del margen constitucional se traduce en una vulneración directa al principio de legalidad. [5]

Concatenado a ello, considero que esta decisión también se aparta del principio de seguridad jurídica ya que se faculta a las autoridades jurisdiccionales para que realicen una interpretación a la luz de un requisito de elegibilidad ajeno a la producción normativa del Congreso Federal, que lejos de dar congruencia y claridad a las actuaciones jurisdiccionales se genera un escenario de incertidumbre jurídica.

De tal forma que, dicha interpretación crea presupuestos normativos aplicados por analogía, mayoría de razón o mediante la utilización de algún otro método de interpretación, como el sistemático o funcional, para justificar la aplicación de restricciones a diversos supuestos de los establecidos por el Poder Constituyente Federal.

Las reglas establecidas por la Constitución General constituyen una disposición clara, expresa, que no prevé excepciones, diversos parámetros, por lo que si bien, toda norma puede ser interpretada, ésta no puede ser diversa a lo establecido en la misma o que deje sin efectos los valores y finalidades protegidas.

---

[4] Jurisprudencia P.J. 144/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "Función Electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios Rectores de su ejercicio.

[5] Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005", párrafo 206.

Máxime que dicha regla puede llegar a **restringir** derechos político-electorales ya que si se abre la puerta a interpretaciones bajo el argumento de una política judicial al margen de los contornos constitucionales y legales definidos por el órgano legislativo federal, en un caso extremo ello podría ir no solo en contra de la Constitución sino también de la democracia.

En otras palabras, como ha sido señalado por integrantes de Sala Superior, si la interpretación del texto constitucional ofrece como resultado una norma jurídica cuyos contornos son claros y precisos, debe entonces atribuírsele el significado derivado del texto y no deducir del mismo normas de carácter **implícito**, pues ello rebasaría los límites impuestos por el Poder Constituyente. [6]

Ahora bien, al incorporar este requisito como uno de los parámetros para acceder a un cargo público, su incumplimiento se traduce en una sanción a imponerse en el marco del Derecho Sancionador Electoral, ya sea en sede administrativa o jurisdiccional, cuyos principios del Derecho Penal, le son igualmente aplicables.

De tal forma que, el principio consagrado en el artículo 14 constitucional consistente en que no hay delito ni pena sin ley, debe permear en la imposición de sanciones en el derecho sancionador electoral, esto bajo la lógica de que las autoridades deben ceñirse a aplicar penas expresamente previstas en una ley escrita, establecida con anterioridad al hecho o conducta que se sanciona y vigente al momento de aplicar la sanción, quedando prohibidas la analogía y la mayoría de razón.

Por último, es importante destacar, que el presente asunto obtubo una votación dividida, es decir, existió una mayoría de cuatro votos a favor, frente a tres en contra. Por lo que se advierte que, este tipo de debates se encuentran en una franca construcción de una teoría que debe construirse tanto en sede legisltiva, para que pueda revisarse en sede judicial y poder ir delimitando el carácter y aplicación de la misma, pero a la luz siempre del Estado democrático consitucional y de derecho y del régimen de facultades y competencias propio del diseño del Estado Constitucional.

De hecho, sirva como ejemplo lo relativo a lo que sucede con la inelegibilidad de una personal por causas de violencia política por razón de género, que el propio artículo 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ya lo contempla, precisamente como una causa de inelegibilidad expresa por la ley, pero que se ha desarrollado tambien su teoría jurisdiccional y aplicación de la misma, al arribar la Sala Superior que, solo las autoridades jurisdiccionales pueden determinar si una persona ha perdido el modo honesto de vivir, en atención a que existe una sentencia declarativa de violencia política de género, en determinda situación en concreto y derivado de la aplicación de una norma expreamente prevista en la legislación.

[6] Criterio desarrollado en el voto concurrente formulado por la Magistrada Janine M. Otalora Malassis en la sentencia SUP-RAP-420/2021.