NULLA PENA SINE LEGE EN EL DERECHO SANCIONADOR ELECTORAL: ENSAYO SOBRE LA PÉRDIDA DE LA PRESUNCIÓN DEL MODO HONESTO DE VIVIR

Los artículos 34 y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen como requisito de elegibilidad para ser candidato a cargos de elección popular, entre otros, el contar con un modo honesto de vivir, que de acuerdo con el primero de los numerales antes referidos, es un elemento constitutivo para obtener la calidad de ciudadano en nuestro país.

Ahora bien, ¿haber cometido infracciones electorales determinadas por un órgano jurisdiccional en materia electoral revierte la presunción de que una persona cuenta con un modo honesto de vivir, despojándola de su ciudadanía y, en consecuencia, le imposibilita para ser candidato a cargos de elección popular?

Esta pregunta no debe ser contestada con base en la subjetividad. No debe construirse a partir de si, en nuestra opinión, debería bastar. O de si lo anterior, podría generar incentivos positivos para fortalecer la cultura democrática. Por el contrario, para responderla, debe partirse del marco convencional, constitucional y legal para definir si es jurídicamente válido incapacitar a una persona para ejercer sus derechos políticos como ciudadano con motivo de haber sido encontrado responsable de cometer una infracción en el marco de un procedimiento electoral sancionador.

En un primer momento, debemos señalar con claridad que el privar a una persona de su calidad de ciudadano es una sanción, y de la mayor gravedad, pues impide que una persona participe en la decisión de los asuntos públicos, ya sea eligiendo a sus representantes o, de forma activa, contendiendo en busca del apoyo popular para representar a su comunidad.

Por tanto, al ser una expresión punitiva, quien sea objeto de ella debe contar con todas las garantías del debido proceso legal, pues sólo así, será legítima la restricción de sus derechos.

En ese sentido, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido que, tratándose de procedimientos administrativos sancionatorios, deben aplicarse en favor del imputado todas las garantías procesales aplicables en los procedimientos jurisdiccionales de naturaleza penal, pues el procedimiento administrativo sancionatorio constituye una expresión del poder punitivo del Estado, por lo que debe asegurarse una protección adecuada para quienes se encuentran sometidos a éste.

Al respecto, en el caso Baena Ricardo vs. Panamá, la Corte Interamericana señaló que:

> "Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.
>
> En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.
>
> La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso"[1].

Ahora bien, ¿existe alguna norma dentro del orden jurídico mexicano que señale como potencial sanción disponible para las autoridades jurisdiccionales electorales en caso de encontrar infracciones en esa materia, despojar a una persona de su ciudadanía, al ordenar que se considere que no cuenta con un modo honesto de vivir? La respuesta, categórica, es no.

Que los órganos jurisdiccionales en materia electoral amplíen, vía interpretativa, el catálogo de sanciones que pueden ser impuestas a las personas-y aún más, una tan grave como el suspender los derechos políticos de una persona-violenta los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, a la estricta aplicación de la ley y al principio de legalidad.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el principio de legalidad-condensado en el aforismo acuñado por Feuerbach *nulla poena sine lege*- exige que una norma de naturaleza punitiva-ya sea que establezca hipótesis de conducta sancionables, o el catálogo de sanciones posibles-esté claramente establecida en una ley, que resulte conocida de antemano para sus destinatarios, además de que su contenido y alcance se encuentre perfectamente definido.

---

[1] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001, p. 92.

Ejemplo de ello, es el criterio vertido en casos como Baena Ricardo vs. Panamá[2]; García Asto vs. Perú[3]; Mohamed vs. Argentina[4]; y Pollo Rivera vs. Perú[5]; en los que el tribunal interamericano enfatizó que el principio de legalidad es aplicable de manera necesaria en el procedimiento administrativo sancionatorio, señalando que:

> "conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva"[6].

Resulta evidente que la pretensión de un tribunal electoral de ampliar las consecuencias legalmente establecidas de la comisión de una infracción de naturaleza electoral vulnera seriamente los derechos a la legalidad y la seguridad jurídica pues, como se hizo patente, estos derechos-que actúan como garantías frente al poder punitivo del Estado-exigen, entre otras cosas, que la fijación de los efectos jurídicos de determinada conducta sancionable se encuentren establecidas en una ley-en sentido formal y material-de forma previa al despliegue de la conducta que se pretende sancionar.

Al respecto, se conocen los precedentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-reflejados en la jurisprudencia 5/2022,

---

[2] *Op. cit. supra* nota 1.

[3] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005.

[4] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mohamed vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2012.

[5] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pollo Rivera y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016.

[6] *Op. cit. supra* nota 1, pp. 84-85.

de rubro "**INELEGIBILIDAD. PODRÍA ACTUALIZARSE CUANDO EN UNA SENTENCIA FIRME SE DETERMINA QUE UNA PERSONA CARECE DE MODO HONESTO DE VIVIR POR INCURRIR EN VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO**"[7]- en los que ha interpretado que los tribunales electorales tienen la facultad de determinar en procedimientos electorales de naturaleza sancionatoria la pérdida de una persona de la cualidad de contar con un modo honesto de vivir y, en consecuencia, impedirle de ejercer su derecho ciudadano a buscar un cargo de elección popular.

En ese sentido, considero loable que las autoridades electorales busquen instrumentos para combatir un fenómeno tan grave como la violencia política de género, que indudablemente amerita acciones del Estado para su erradicación. Sin embargo, la altura de miras, o la bondad de los objetivos perseguidos no pueden justificar la desnaturalización de los principios de legalidad y de exacta aplicación de la ley.

Probablemente sea deseable establecer una sanción de la intensidad que reviste la suspensión de los derechos políticos ante determinadas infracciones electorales de especial gravedad. Sin embargo, éstas deben ser establecidas taxativamente por el legislador democrático, para gozar de legitimidad, validez y ser congruentes con el parámetro de regularidad constitucional vigente en nuestro país.

Como sabemos, el principio de legalidad representó una conquista de los ciudadanos frente a los poderes discrecionales y arbitrarios de los gobernantes, concretado en el establecimiento del principio de legalidad como fundamento y límite del ejercicio del poder[8], por lo que no puede ser sacrificado, aún en busca de fines constitucionalmente legítimos.

En tanto la cualidad de contar con un modo honesto de vivir no se encuentre desarrollada normativamente, con un catálogo definido de hipótesis para perderla; y permanezca como una norma de contenido eminentemente ético y social-como reconoció la jurisprudencia 18/2001 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro **MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO**[9]-la decisión sobre si determinado candidato cuenta o no con un comportamiento adecuado para

---

[7] Jurisprudencia 5/2022, pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Séptima Época, aprobada en sesión de fecha 5 de octubre de 2022.

[8] *Cfr.* Márquez Rábago, Sergio, *Estado de derecho en México,* en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis (coords.), *Estado, derecho y democracia en el momento actual: Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas,* Fondo Editorial Jurídico, México, 2008, p. 211-214.

[9] Jurisprudencia 18/2001, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época, Suplemento 5, 2002, pp.- 22-23.

hacer posible la vida civil del pueblo, al estimársele como buen mexicano, debe quedar en manos del elector.

Establecer interpretativamente hipótesis para suspender los derechos político-electorales de una persona es particularmente peligroso en un país como México, que vivió por décadas el despliegue de un aparato autoritario que impidió la libre competencia política y en donde, incluso ahora, existen ejemplos del uso del poder punitivo del Estado para descalificar a determinados personajes de la competencia electoral.

FUENTES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mohamed vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pollo Rivera y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016.
- Jurisprudencia 5/2022, pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Séptima Época, aprobada en sesión de fecha 5 de octubre de 2022.
- Jurisprudencia 18/2001, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época, Suplemento 5, 2002.
- Márquez Rábago, Sergio, *Estado de derecho en México,* en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis (coords.), *Estado, derecho y democracia en el momento actual: Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas,* Fondo Editorial Jurídico, México, 2008.

ÁNGEL ROSAS SOLANO