

## **Inaplicación electoral por inconstitucionalidad.**

Un caso de proporcionalidad  
en la imposición de multa  
y amonestación pública

**Joaquín Ordóñez Sedeño**

Sumario: I. Introducción; II. Inconstitucionalidad. Una causa de inaplicación; III. Concurrencia de sanciones en el derecho administrativo sancionador electoral. Amonestación y multa; IV. Individualización y proporcionalidad. Un test necesario para la imposición de sanciones; V. Conclusión, VI. Fuentes consultadas.

### **I. Introducción**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido un auge técnico relativo a la manera en que sus sentencias son emitidas, y ese desarrollo se debe en gran parte a que el trabajo de análisis ha sido muy detallado en los últimos años. Una de las razones por las que esto ha sido posible es que, a diferencia de otros tribunales mexicanos, este ha llevado a extremos teóricos la revisión de los casos, incluso al grado de crear verdadera doctrina incluida en el texto de sus sentencias. Lo anterior queda justamente evidenciado con el producto de su actividad jurisdiccional, es decir, con sus sentencias, las cuales han sido sumamente ilustrativas en cuanto a los diversos temas que se han ido presentando en la realidad electoral cotidiana en México. Así, en esta ocasión es motivo de

análisis y reflexión una sentencia emitida por la Sala Regional Toluca, con motivo de un juicio de revisión constitucional electoral, específicamente en el expediente ST-JRC-40/2013, incoado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en contra de una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

En esencia, el PRD argumentó la inconstitucionalidad del artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, el cual preveía como pena mínima la imposición de dos sanciones diferentes: multa y amonestación pública. Lo anterior en caso de que los partidos políticos incumplieran con alguna de sus obligaciones relativas a la presentación de informes para la fiscalización de los recursos de campaña, ya que argumentaban que dicha disposición jurídica era desproporcional y excesiva y por ello solicitó su inaplicación al caso concreto.

Con la finalidad de resolver lo anterior, en la sentencia se realizó el análisis de varios aspectos, entre los cuales destacan la función de las sanciones en el derecho administrativo sancionador electoral, el juicio de proporcionalidad a partir de una metodología diseñada ex profeso y en la que se hizo énfasis en la trascendencia de los bienes jurídicos tutelados por la disposición legal cuestionada —transparencia, rendición de cuentas y equidad—; finalmente, se concluyó que esas sanciones tienen diferente naturaleza jurídica, ya que cada una cumple con las finalidades de protección de bienes jurídicos y de prevención y reivindicación del orden jurídico, por lo que resultan idóneas, necesarias y proporcionales para sancionar las mismas faltas formales. Consecuentemente, se determinó que el artículo cuestionado no contraviene lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). A continuación se presentan algunas reflexiones de los temas más relevantes vertidos en el fondo de la sentencia que se comenta.

## **II. Inconstitucionalidad. Una causa de inaplicación**

Además de la competencia jurisdiccional que se otorga en el sistema jurídico mexicano a diversos órganos, también se imponen normas que

son relativas al deber que tienen estos de respetar la forma en que debe ser ejercida dicha facultad jurisdiccional, y en el extremo de ese deber se encuentra uno de los principales: aquel que establece que todos los jueces tienen el deber de resolver los casos que les son planteados en el ámbito de sus competencias, para lo cual deben emitir resoluciones fundadas en el derecho. Lo anterior, de acuerdo con Alchourrón y Bulygin (1974, 236-7), debe ser considerado desde los siguientes deberes:

- 1) El de resolver los casos. Significa que los órganos jurisdiccionales y aquellos funcionarios estatales que tengan encomendada la función de decir el derecho y de impartir justicia, no pueden excusarse, en ninguna circunstancia, de realizar esa labor; lo anterior puede llegar a ser comprensible y hasta lógico, en términos del carácter con el que tales funcionarios actúan y en virtud de que esos poderes les fueron conferidos por mandato constitucional y legal en un Estado de Derecho, por ello, al tratarse en última instancia de una función estatal, no pueden dejar de resolver los casos que son sometidos a su conocimiento.
- 2) El de fundar las resoluciones. El juez debe dar las razones que justifiquen las soluciones adoptadas, con la finalidad de evitar la arbitrariedad; además, esos fundamentos deben estar claramente expresados en la propia sentencia. Lo anterior tiene su soporte lógico en el hecho de que una resolución, aunque en el fondo pudiera ser apoyada en razonamientos lógicos y coherentes, si no se expresan adecuadamente, el o los destinatarios tal vez no podrían comprenderlos —ya que, además, no están obligados— y el sentimiento final sería el que se cometió arbitrariedad.
- 3) El de aplicar el derecho. Las resoluciones deben estar fundadas en normas propias del sistema jurídico, ya que a los jueces no se les permite sustraerse o evadir esa esfera; existe una excepción a lo anterior, aquella que permite (por disposición expresa del sistema jurídico) que sean aplicadas normas de otras fuentes, sin embargo, en este caso, la resolución última de todas maneras tendrá el apoyo en una norma jurídica. Este aspecto es importante para la

resolución que se comenta, ya que en una de sus partes más importantes se habla de inaplicación por causa de inconstitucionalidad, es decir, lo contrario al deber del juzgador que en esta parte se está exponiendo.

De los tres deberes mencionados, es pertinente hacer referencia al último, ya que se trata en este apartado de revisar la inaplicación por inconstitucionalidad de la que fue objeto, entre otras, la argumentación en la sentencia que se comenta. Respecto a este punto, la pregunta más importante que se tiene que responder es ¿cuáles son las normas del sistema jurídico que deben ser utilizadas para justificar la solución al caso? Para ello, se debe determinar primero la composición del sistema jurídico al que pertenecen las normas que se deben aplicar, para después dar paso a un proceso intelectual de su selección, a fin de que se pueda determinar cuál de ellas debe ser aplicada y por qué. La selección mencionada debe atender a diversos criterios suficientes para que se puedan elegir las normas correspondientes al caso particular. Los criterios mayormente aceptados son el de pertenencia de las normas al sistema de que se trate y ciertos criterios de selección de las normas aplicables al caso concreto.

En cuanto a los criterios de pertenencia, hay tres vertientes para determinarlos, los cuales la doctrina (Mendonça 2000, 277) ha dado en llamar formalista, realista y naturalista. Con respecto a la formalista, la pertenencia a un cierto sistema jurídico *S* se determina considerando las normas jurídicas emitidas por las autoridades competentes instituidas por *S* y las que se derivan de forma lógica de ellas. Los sistemas normativos son sistemas de enunciados en los cuales existe al menos uno que se correlaciona con un caso y su solución normativa. Respecto a la concepción realista, con base en esta, pertenecen al sistema jurídico *S* las normas que son reconocidas por los órganos judiciales instituidos por el mismo *S* y las que serían reconocidas por ellos, para resolver los casos que son sometidos a su conocimiento y su decisión. Para definir la pertenencia de cierta norma a un sistema concreto, se debe exigir un reconocimiento de parte de específicos órganos estatales, es decir, los que tienen como función aplicar esas

normas a los casos concretos; lo anterior da una idea de que la identificación de la pertenencia de las normas a cierto sistema depende de lo que hagan los órganos jurisdiccionales, de su actuar en función. Con relación a la concepción naturalista, pertenecen al sistema jurídico *S* las normas que son reconocidas por los órganos jurisdiccionales y que han sido instituidos por el mismo *S*, y también lo son las que ellos deben aplicar para resolver los casos sometidos a su conocimiento y decisión.

En este punto, y de acuerdo con la doctrina (Mendonça 2000, 279), se debe distinguir entre aplicación y aplicabilidad. Considerando la primera, una norma es la aplicada por un juez en determinado sistema jurídico y en un caso concreto si y solo si esa norma es usada por ese juez para la resolución de ese caso. Es decir, la aplicación práctica y concreta significa que en las decisiones en las que se dan por probados los hechos condicionantes de dicha regla, esta forma parte medular del razonamiento que sostiene la sentencia y que, por tanto, esa regla es un factor decisivo que determina la conclusión a la que el tribunal llega. La única condición para considerar como aplicación de una norma es que el juez se apoye en ella al sentenciar. Con relación a la aplicabilidad la situación sufre un cambio importante, ya que no solamente se considera el hecho tal cual de que el juzgador aplique de manera concreta una determinada regla de ese sistema jurídico con la finalidad de apoyar su decisión vaciada en la sentencia, sino que ahora la condicionante es diferente: una norma es aplicable por un juez en determinado sistema jurídico, y en un caso concreto, si y solo si se dan las condiciones previstas en ese sistema para la aplicación de esa norma en la resolución de ese caso. Conforme con lo anterior, para que una norma sea aplicable es necesario que se satisfagan las condiciones establecidas en el propio sistema, ya que en el sistema jurídico existen ciertos parámetros para determinar las normas que son aplicables a determinados casos para su solución; de manera generalizada, los criterios de aplicabilidad tienen una estrecha relación con factores temporales, espaciales, personales y materiales.

Derivado de lo anterior, la doctrina (en específico, el autor citado) ha aceptado la existencia de ciertos problemas en torno a la aplicación

y a la aplicabilidad de una norma jurídica en casos concretos y en la realidad concreta, es decir, en la realidad cotidiana de la función de los órganos estatales encargados de impartir justicia y de decir el derecho, y en esa realidad puede ser que una norma determinada resulte aplicada para la solución de un caso determinado sin que sea aplicable, como también puede suceder que una norma sea en realidad aplicable para la solución de un caso dado pero tal no fue aplicada, y en un tercer supuesto, puede ser que esa norma aplicable haya sido efectivamente aplicada o que una norma no aplicable no haya sido efectivamente aplicada; estos dos últimos casos se encuentran ajustados a lo deseable en materia de aplicación y aplicabilidad de las normas jurídicas para la solución de un caso concreto, y en términos también del deber de los jueces de fundamentar todas sus resoluciones. Lo anterior lleva indefectiblemente a considerar la posibilidad de que los jueces no siempre apliquen las normas jurídicas aplicables y, por tanto, que no siempre justifiquen sus sentencias con las normas jurídicas que (conforme con los criterios del propio sistema jurídico) justificarían con aceptable validez esas decisiones. En una secuencia de sucesos propios de una cadena de fases y de etapas correspondientes a un proceso jurisdiccional, lo anterior puede dar cabida a que se solicite una revisión de las sentencias, mediante una impugnación, ante tribunales de alzada y con recursos legalmente establecidos y teniendo como base de ese derecho subjetivo el hecho de que el juez aplicó una norma inaplicable o no aplicó —inaplicó— una aplicable. Cuando eso ocurre, la discusión del tribunal de impugnaciones se centra en la legalidad de las decisiones judiciales, es decir, en la adecuación que tenga o no la sentencia al sistema jurídico y, en caso de que así sea determinado, lo pueden modificar para que exista la congruencia necesaria entre la resolución y el sistema jurídico, o puede ser que sea reenviado el caso al juez natural para que sea nuevamente estudiado y sea subsanada esa incongruencia entre aplicación y aplicabilidad.

Lo anterior es muy similar pero con ciertas condiciones que lo hacen sustancialmente distinto, para el supuesto de que el caso que deba ser resuelto sea considerado por medio de la constitucionalidad y no de la legalidad. Es decir, el juez puede razonablemente aplicar una

norma jurídica legal a un caso concreto cuando esta sea aplicable en los términos ya señalados, y puede también aplicar dicha norma para la solución de dicho caso cuando exista correspondencia entre este y lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto constituye una tercera opción en cuanto a la posibilidad de no aplicar una norma jurídica: no solamente cuando no sea aplicable en razón del cumplimiento de ciertos criterios que se encuentran plasmados en las normas jurídicas del sistema, sino que también debe haber inaplicación —no aplicación— cuando la norma jurídica (más allá de que sea la idónea para resolver el caso concreto por virtud de esos parámetros legales) violenta o contradice a la Constitución. Este tercer supuesto es el relacionado con la aplicabilidad constitucional y puede entonces ser expresado así: una norma jurídica es aplicable constitucionalmente por un juez de un sistema jurídico para resolver un caso concreto si y solo si se dan las condiciones previstas en ese sistema para la aplicación de esa norma por el juez en la resolución de el caso y existe conformidad de la norma jurídica con lo establecido por la norma constitucional del mismo sistema.

En la sentencia se hace referencia a lo que en general ha sostenido el TEPJF en relación con la inconstitucionalidad. Se precisa que la Sala Superior ha mantenido el criterio de que la facultad de inaplicar leyes en casos concretos por ser inconstitucionales puede ejercerse con motivo de cualquier acto de aplicación, ya que, de acuerdo con el criterio mencionado, en la Constitución no existe ninguna restricción al respecto, por tanto, dicha facultad es amplia y no restrictiva. Lo anterior es una muestra de que los criterios del Tribunal vertidos por medio de la actividad jurisdiccional de sus Salas Regionales son acordes con la generalidad de lo sostenido por ese órgano jurisdiccional, lo que lleva a ratificar que existe congruencia de criterios esgrimidos en las propias resoluciones. Lo anterior es importante, ya que los destinatarios finales de las sentencias (partidos políticos, candidatos, autoridades electorales y ciudadanía) reciben el beneficio de la seguridad que proporciona seguir sosteniendo los diversos criterios, máxime tratándose de cuestiones de constitucionalidad, de las cuales, por su propia naturaleza y por sus características, es imprescindible que se tenga

certeza y seguridad jurídica. En relación con esto, es claro que la sentencia comentada se apega a esos estándares de congruencia resolutive que refuerzan el sistema jurídico electoral mexicano.

El análisis de la sentencia continúa, ahora se hace referencia a que la Constitución no precisa que la facultad de inaplicar leyes proceda solamente con motivo del primer acto de aplicación y que tampoco expresa que es improcedente ejercer esa facultad en caso de que se impugnen casos ulteriores al primero en el que se aplique una norma calificada como inconstitucional; remata diciendo que se admite por parte del Constituyente permanente el control de la constitucionalidad concreto de las leyes electorales con motivo de cualquier acto de aplicación, aunque sea el primero o uno posterior.

Lo anterior es una cuestión de temporalidad que tiene su impacto en la aplicación de la propia disposición constitucional y también en la manera en la que se interpreta; es decir, por un lado se hace hincapié en que la Constitución (y su órgano productor) no limita la aplicación de esa facultad de inaplicación a solamente uno o un número determinado de actos, sino a cualquiera; tampoco estableció limitantes de carácter temporal para el caso de que sea la aplicación de ese precepto una realidad tratándose de una sentencia recaída en un caso concreto. Por otro lado, está la temporalidad, es decir, de la inaplicación por inconstitucionalidad, considerando el tiempo en el que se realiza el acto concreto que estará sujeto a la revisión de constitucionalidad y tomando en cuenta si en ese tiempo existieron otros casos de inaplicación en los que hubo una declaración de inconstitucionalidad y que puedan ser tomados en cuenta al momento de emitir la nueva sentencia. Se trata de una situación en la que es importante tener en cuenta que los efectos de la inaplicación por inconstitucionalidad no deben ser *erga omnes*, no debe existir esa generalidad, ya que de existir se estaría invadiendo en parte la actividad del órgano legislativo, atentando con ello a la división y equilibrio de los poderes y sus funciones en México.

Pues bien, en la sentencia comentada existe plena correspondencia entre el criterio sostenido por la Sala Superior y el de la Sala Regional Toluca. Respecto a la constitucionalidad de la norma analizada por el órgano jurisdiccional, fue pertinente que la considerara en razón de



la prohibición expresa o no de aquella, en el propio cuerpo normativo fundamental, al establecerse en la sentencia lo siguiente:

El hecho de que, en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, se prevea como sanción mínima la imposición conjunta de la amonestación pública y multa, no implica que tal porción normativa contravenga lo previsto en la Constitución federal, en razón de que no existe prohibición constitucional ni legal para imponer dos sanciones de distinta naturaleza.

Otro aspecto total en esta sentencia es la aplicación de sanciones establecidas legalmente, ya que fueron impugnadas precisamente por inconstitucionalidad. En una secuencia argumentativa, en la Sala Regional transcurre un hilo conductor en el que la concurrencia de sanciones impugnadas es el motivo inicial y preponderante de revisión y análisis jurisdiccional; por ello, a continuación se aborda el tema pertinente.

### **III. Concurrencia de sanciones en el derecho administrativo sancionador electoral. Amonestación y multa**

Al remitir a la teoría general del derecho, es posible percatarse de que una sanción es, antes que cualquier cosa, una consecuencia jurídica resultado del incumplimiento de un deber o de una obligación; lo anterior con la finalidad de mantener la observancia y obediencia de las normas y, en caso de vulneración a la paz pública, restablecer el orden jurídico violentado y reprimir las conductas que hayan constituido un acto ilícito por ser contrarias a lo ordenado por la ley. De lo anterior se desprende una serie de consecuencias llamadas sanciones, las cuales tienen como objetivo cualquiera de los tres puntos siguientes:

- 1) Conservar el respeto a las normas imponiéndole al infractor la carga de cumplir con lo mandado por la ley, aun en contra de su voluntad; a esto se le ha llamado cumplimiento forzoso.

- 2) En caso de que por la vía coactiva no sea posible que la conducta ordenada por la norma sea cumplida, entonces la sanción puede consistir en reparación del daño o indemnización.
- 3) En caso de que el daño causado por la conducta ilícita sea de imposible reparación, la sanción deberá consistir en un castigo restringiendo los derechos del autor de la infracción, tales como inhabilitación, destitución o privación de su libertad.

Específicamente, la amonestación ha sido considerada por la doctrina —y en parte por la propia ley— como una corrección disciplinaria y se impone para prevenir que los infractores vuelvan a cometer el ilícito y se abstengan de la realización de conductas contrarias; ha sido identificada como una llamada de atención, advertencia o prevención, y se encuentra en la categoría de corrección disciplinaria; se aplica a quien se encuentra próximo a cometer alguna infracción o a quien se sospecha que ya la ha cometido. Este último punto es importante, ya que conduce a la idea de que la amonestación no es una verdadera sanción pues no requiere de una verdadera infracción, sino solamente la sospecha de que se ha cometido o de que puede llegar a cometerse. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

AMONESTACIÓN EN UNA SENTENCIA PENAL. AL NO SER UNA PENA SINO UNA MEDIDA DE SEGURIDAD QUE EN SÍ MISMA NO ES INDIGNANTE, NO PUEDE CUESTIONARSE ACORDE A LOS PARÁMETROS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y, POR TANTO, NO TRASTOCA DERECHOS HUMANOS. Según lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la amonestación no es una pena, sino una medida de seguridad, esto es, una medida preventiva, una advertencia que se realiza a quien en sentencia definitiva resultó responsable por la comisión de un delito, donde se le hacen ver las consecuencias de su actuar, se le exhorta a la enmienda y se le conmina con que se le impondrá una pena mayor si reincidiera. Por tanto, al no ser una pena, no puede cuestionarse acorde con los parámetros previstos en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que

dicho dispositivo solo limita a las penas; aunado a que en sí misma, no es indignante, pues es una simple advertencia para que no se vuelva a cometer un delito, por tanto, no trastoca derechos humanos [tesis II.3o. P.13 P (10a.), 1321].

En el caso de la multa, se trata de una sanción (esta sí, al haberse demostrado la existencia de una infracción) económica que en su tipificación legal admite graduarla de acuerdo a las circunstancias del caso y del propio infractor, lo cual lleva a la individualización. Asimismo, el TEPJF, con motivo de casos similares a los que se comentan en la presente sentencia, se ha pronunciado respecto de la multa en el procedimiento sancionador, criterio que es ilustrativo también para el tema que aquí ocupa, de la siguiente manera:

MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322, fracción VI, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo y la tesis de rubro MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO, se advierte que en la comisión de infracciones a normas electorales que generen un incremento económico, como producto o resultado de la conducta ilícita, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido. En ese contexto, para estar en condiciones de aplicar la sanción equivalente al provecho adquirido, es necesario que la autoridad tome en cuenta datos ciertos y objetivos que permitan cuantificar el monto real de dicho beneficio; por tanto, resulta ilegal la multa impuesta con base en montos estimados o aproximados para considerar el eventual beneficio, pues ello vulnera los principios de certeza, congruencia y proporcionalidad que rigen la imposición de sanciones (jurisprudencia 24/2014).

Debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso, dice el criterio transcrito, lo cual es comprensible y lógico, ya que si el motivo de la conducta ilícita fue un aumento en el acervo económico del infractor y por tal razón violentó la norma, la lógica dice que es justo que le sea aplicada una sanción que provoque el efecto contrario al beneficio buscado y obtenido con la conducta infractora. Además de lo anterior, la tesis hace referencia a que es necesario que en la imposición de esa sanción económica exista una labor de graduación y de proporción en la misma imposición, con la finalidad de que la referida sanción no sea excesiva, infligiéndole una posible violación a derechos fundamentales, o que no sea insuficiente, sin lograr que la sanción sea ejemplar ni correctiva.

Por otro lado, las sanciones administrativas pertenecen a la categoría del acto administrativo y se hacen consistir en la aplicación de una consecuencia como producto de la actualización de alguna conducta clasificada como ilícita por parte del administrado, todo ello como culminación de un proceso debidamente establecido en las normas y que tiene la finalidad de reprimir la comisión de futuros ilícitos en conductas similares. La potestad sancionadora del aparato administrativo estatal se encuentra configurada con límites determinados por los principios de legalidad, proporcionalidad e individualización, los cuales serán analizados más adelante. La consecuencia típica o que más frecuentemente se presenta en el área administrativa para el caso de ilícitos es la multa, pero también la amonestación, y no es tan frecuente encontrar estos dos tipos de sanciones juntas como una consecuencia jurídica, de tal manera que en la legislación se suele establecer la amonestación como la sanción de menor peso y la multa como una de las sanciones que se encuentran en el nivel siguiente de rigurosidad.

Al respecto, el principio *non bis in ídem* (no dos veces por lo mismo) prohíbe sancionar las conductas que han sido sancionadas previamente, ya sea en materia penal o administrativa, en aquellos casos en los que exista identidad del sujeto, del hecho y del fundamento. La obligación de aplicar este principio se encuentra vigente no solamente para el caso de concurrencia entre sanciones administrativas sino también en materia administrativa y penal. Este es un caso de existencia

de una pluralidad de tipos normativos legislados que pudieran implicar una posible doble sanción, por lo cual, *prima facie*, pudiera parecer que el caso de la sentencia que se comenta se ajusta; sin embargo, si bien existe concurrencia de sanciones en el precepto que el partido político actor impugnó de inconstitucional, también es cierto que no son de aplicabilidad por separado, antes bien, las sanciones de amonestación y multa se encuentran contenidas en el mismo enunciado normativo, lo que las hace una sola sanción consistente en dos conductas cuya finalidad es la represión.

El aspecto de la concurrencia de sanciones es importante en la causa de pedir en el caso analizado, ya que el partido político actor manifiesta que esa aplicación simultánea, ordenada por un precepto electoral, es excesiva y por tanto inconstitucional; en la sentencia se hace la aclaración de que la amonestación y la multa son de diversa naturaleza, para lo cual se realiza un estudio (de esos dos tipos de sanciones) tanto de carácter jurisprudencial como legal. En efecto, una de las principales reflexiones de carácter jurisdiccional en la sentencia que se comenta es la relativa al motivo por el que se impugnó la inconstitucionalidad, que es la imposición como pena mínima de dos sanciones simultáneas, consistentes en amonestación y multa. La razón de la impugnación por parte del partido político actor es —según él— lo excesivo y desproporcionado que representa la imposición de estas dos sanciones.

Una de las cuestiones que se deben ver en el aspecto mencionado es la relativa a determinar si existe o no una desigualdad al momento de aplicar las sanciones previstas en la legislación de Michoacán. El agravio que se argumenta va con relación a que podría existir una desigualdad al aplicar esa sanción que contiene en realidad dos sanciones en una. Se trata de dos cuestiones de carácter fundamental: una relativa a la igualdad en la aplicación del derecho y la otra relacionada con la igualdad en la formulación del derecho.

La doctrina (Alexy 2002, 381) también ha considerado que la igualdad en la aplicación y en la formulación del derecho son cosas que tienen impactos distintos en un sistema jurídico y al momento de impartir justicia. Para iniciar con la reflexión de lo anterior, se debe hacer alusión

puntual de lo que en el sistema jurídico se establece al respecto: todas las personas son iguales ante la ley, lo cual ha sido interpretado como un mandato de igualdad en la aplicación del derecho que puede vincular solamente a los órganos que lo aplican y no a los que lo crean, es decir, no al legislador. Las normas jurídicas deben ser obedecidas, ya que expresan el deber ser, y al ser obedecidas por todos se hace patente la igualdad, que significa que no importa si la norma se va a aplicar a tal o cual persona, la igualdad se hace evidente al momento de someterse a lo establecido en ella, pues toda norma debe ser aplicada a todo caso que actualiza el supuesto que contiene y, por el contrario, no debe ser aplicada a ninguno que no lo actualice.

Pero no solamente se debe considerar que todas las personas son iguales ante la ley, porque tal aseveración no podría vincular al legislador, lo anterior porque podría contradecir la idea de que los derechos fundamentales expresan desconfianza frente al legislador, lo que trae como consecuencia que las leyes por él dictadas deban ser sometidas a un control de carácter fundamental. Lo anterior proporciona la idea de que el legislador está vinculado con el principio de igualdad, es decir, que la frase “todos son iguales ante la ley” también debe ser interpretada en el sentido de que la igualdad debe existir en la formulación del derecho.

Lo anterior tiene como implicación que todas las personas deban ser tratadas igual por el legislador, lo que desde luego no significa que deba existir una igualdad de todos con respecto a las posiciones jurídicas (Alexy 2002, 384), porque esto llevaría a tener normas jurídicas no funcionales, disparatadas e injustas y se perjudicarían las bases para el ejercicio de la competencia. En el ámbito jurisdiccional, ante un tribunal, lo anterior tiene importancia ya que la igualdad de las normas jurídicas que potencialmente pueden ser impugnadas se reducen a lo anterior; por ello, la norma jurídica, cuando ya ha sido validada por el órgano encargado de ello, puede ser sometida a un examen de igualdad que puede dar luz acerca de la arbitrariedad o no de esta, y que puede, en el caso que aquí ocupa, informar acerca de su injusticia para poder establecer una graduación e individualización de la sanción en consideración de todos los factores necesarios, incluido el que se

menciona. La doctrina ha considerado que el legislador tiene prohibido legislar para tratar (Alexy 2002, 390):

- 1) Lo igual desigualmente.
- 2) Lo esencialmente igual desigualmente.
- 3) Lo esencialmente igual arbitrariamente desigual.

Las anteriores fórmulas parecieran sinónimas, sin embargo no lo son, ya que en el caso de la primera y segunda la igualdad es valorativa, pero en la tercera la situación es diferente, ya que se agrega el elemento arbitrario que de acuerdo con la doctrina lleva al siguiente criterio jurisdiccional:

La máxima de la igualdad es violada cuando por la diferenciación legal o para el tratamiento legal igual no es posible encontrar una razón razonable, que surja de la naturaleza de la cosa o que, de alguna otra forma, sea concretamente comprensible, es decir, cuando la disposición tiene que ser calificada de arbitraria (Alexy 2002, 391).

Aquí el concepto de arbitrariedad es sumamente importante, pues debe ser entendido de forma que la arbitrariedad del tratamiento desigual sea condición suficiente y también necesaria para violar la regla máxima de la igualdad, lo que lleva a concluir al respecto que la igualdad es violentada solamente si en la igualdad esencial hay un tratamiento de carácter desigual, y lleva a la siguiente fórmula, que dice: “Lo igual no debe ser tratado arbitrariamente desigual”.

Es decir, cuando la fórmula normativa que se analiza y que es producto de la actividad del legislador contiene en su esencia una condición suficiente para considerarla como una norma justa que se pueda aplicar de manera independiente a la consideración del aplicador, entonces la arbitrariedad tiene que quedar fuera de la reflexión, ya que no hay cabida en ella. Esto es relevante al momento en el que el juzgador pretende individualizar una sanción potencialmente aplicable y que probablemente tenga que acercarse a una decisión de acuerdo con ciertos parámetros de arbitrariedad. En esa sucesión de razona-

mientos que analizan la desigualdad con base en la arbitrariedad se tiene la siguiente fórmula: “Están prohibidos los tratamientos arbitrariamente desiguales” (Alexy 2002, 394).

La doctrina acepta, con base en la reflexión de la actividad jurisdiccional, que una diferenciación es arbitraria y está por ello prohibida cuando no es posible encontrar una razón calificada de una determinada manera, es decir, una razón razonable o una que surja de la naturaleza de la cosa. De lo anterior se infiere que tiene que haber una razón suficiente para justificar la existencia de una infracción a lo anterior, y si no existe tal, la igualdad en el tratamiento está ordenada. Por eso las siguientes fórmulas:

- 1) Si no hay ninguna razón suficiente para permitir un tratamiento desigual, entonces lo ordenado es un tratamiento igual.
- 2) Si no hay ninguna razón suficiente para permitir un tratamiento igual, entonces lo ordenado es un tratamiento desigual.
- 3) Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual.

Estas última fórmulas hacen referencia a que el tratamiento igual o desigual debe estar siempre expresamente autorizado y realmente ser necesario para que en la aplicación de la norma jurídica sea de esa forma. En el caso que aquí ocupa, son importantes estas reflexiones toda vez que el carácter simultáneo de las sanciones que fueron impugnadas revisten esas consecuencias de igualdad. En la sentencia se realiza una interesante reflexión acerca del objeto del derecho administrativo sancionador en la materia electoral, y se realiza una exposición detallada de los pormenores teóricos y doctrinales que soportan el funcionamiento de los postulados de este tipo de derecho. Nuevamente, los justiciables, el partido político y la ciudadanía en general se ven beneficiados por una sentencia en la que se analiza no solamente la causa de pedir, sino que también se remite a la raíz del problema y al origen, incluso teórico, de los razonamientos vertidos en el medio de impugnación interpuesto. Llama la atención el hecho de que en la sentencia se inicia con la reflexión anterior haciendo referencia a los



parámetros o lineamientos generales y básicos de este derecho sancionador, y se remite específicamente al derecho penal, como una de las áreas jurídicas que lo soportan. También se realiza la reflexión jurídica de lo anterior atendiendo a cuestiones de significado y connotación de los vocablos y de los conceptos que están incluidos en las teorías penales pero que inciden en el derecho electoral.

Lo mencionado conduce necesariamente a ciertos niveles de reflexión que atienden a las exigencias del caso: explicar, fundamentar y motivar con precisión y de manera exhaustiva las razones de la sentencia impugnada; todo ello con la finalidad de justificar de manera precisa la razón de la sentencia, que es en la que específicamente se ubica la teoría estándar de la argumentación jurídica (Atienza 2003, 6), en el contexto de justificación de los argumentos; las decisiones jurídicas pueden y deben ser justificadas, ya que provienen de una autoridad legítima con el resultado de la aplicación de normas generales. Dos posturas: la primera que sustenta el hecho de que las sentencias se deben justificar por hacerlas aceptables, y la otra, en el supuesto de casos difíciles, significa más que realizar una operación deductiva que consiste en obtener una conclusión desde premisas normativas y fácticas.

Ahora bien, el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son dos de las ramas del conocimiento jurídico que sustentan el *ius puniendi* que se utiliza en la aplicación de las sanciones en la materia electoral y en la sentencia se pone de relieve lo anterior, con la finalidad de ir justificando su resolución final; se realiza también un importante análisis de los elementos torales que conforman a ese derecho sancionador, como uno de los elementos que no pueden omitirse al considerar una impugnación por la aplicación de una multa. En el texto del análisis vertido en la sentencia se hace mención de que la aplicación de la sanción debe tener una motivación suficiente y específica, ya que significa limitar o restringir el goce de diversos derechos de los sujetos involucrados en la responsabilidad de la conducta prohibida; también se hace referencia a que la aplicación de esas sanciones penales no es arbitraria o caprichosa pues se encuentra sujeta a términos o limitaciones de carácter sustantivo y procesal que la propia ley determina.

Lo anterior es importante, ya que una de las características de una sentencia es que debe ser debidamente motivada y fundada, se debe decir la razón por la que se está aplicando determinada sanción y se debe realizar la conexión conceptual entre las ideas que llevan al juzgador a la aplicación de esa sanción y la sanción misma; no solamente eso, sino que debe existir una liga jurídico-conceptual entre la sanción, la razón y el propio derecho sustantivo y adjetivo, que son el fundamento de la actuación jurisdiccional.

Otro de los aspectos importantes para emitir una resolución fue la cuestión de la individualización y la proporcionalidad, y como parte de la necesidad de que exista precisión en la sentencia, la Sala Regional diseñó y aplicó una prueba para verificar la existencia de lo anterior.

#### **IV. Individualización y proporcionalidad. Un test necesario para la imposición de sanciones**

La técnica de individualización de la sanción establecida en el sistema jurídico regula (de manera fundamental) dos tipos de operaciones judiciales: la primera es una actividad complementaria de la legislativa, ya que el legislador no establece de manera completa el marco penal en determinados supuestos, y solamente se limita a establecer un marco penal abstracto respecto de circunstancias relevantes para la gravedad del hecho y remite al órgano jurisdiccional la fijación de la pena definitiva. Lo anterior es algo así como una escasez de determinación que rige en el derecho, en el cual el legislador establece los límites mínimos y máximos de la pena; dicha indeterminación encuentra parte de su justificación en la historia, con la existencia de una reacción frente a la arbitrariedad judicial en la fijación de la pena, principalmente en el Código Penal francés de 1791 (García 1982, 71).

Así, dependiendo de la mayor o menor precisión en el establecimiento de las penas en un sistema sancionador, y específicamente en las reglas codificadas, estableciendo las circunstancias necesarias y relevantes para la respectiva graduación, menor o mayor será su delegación a los órganos jurisdiccionales.

Ya el TEPJF ha sostenido que los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal deben ser considerados al momento de analizar casos en los que se vea involucrado el derecho administrativo sancionador electoral, y de esta manera lo ha sostenido en criterios ya validados, tal como el siguiente:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y

sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado este en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima (tesis XLV/2002).

Para la determinación de los elementos fácticos de la individualización en materia penal (la cual constituye la base teórica para la materia sancionadora en lo electoral), es necesario que el órgano juzgador considere las circunstancias del hecho que en el caso específico son relevantes, y tratándose de los fines de la propia pena, es entonces

relevante el valor del bien jurídico tutelado, el cual se traduce en un injusto resultado; el grado de irracionalidad del infractor, que significa un injusto de la acción; la actuación por la necesidad que equivale a la intensidad de la culpabilidad; asimismo, el aumento de ciertas infracciones de un determinado espacio territorial, lo cual constituye una medida de prevención general, y la no punición del acusado, que es una medida de prevención especial. Esas circunstancias pueden especialmente afectar la individualización y contribuir a la decisión más importante: aquella que está relacionada con la cuantía de la pena; por ello, la gravedad del injusto de la acción y del resultado, aunado a la gravedad de la culpabilidad en sentido estricto, deben considerarse para la fijación del marco penal adecuado a la gravedad de la culpabilidad (Jescheck 1993, 790).

Consecuentemente, se deben limitar con claridad los presupuestos básicos y elementales que tienen como función presidir a la propia función jurisdiccional de la sanción: 1) el juez sancionador tiene que determinar el marco legal de sanciones que resulta adecuado a la gravedad de la culpabilidad. En efecto, la culpabilidad derivada del hecho infractor considerada como medida de sanción no contiene solo la culpabilidad en sentido dogmático del concepto, sino también la gravedad del injusto que es característica del hecho. Por lo que la gravedad del hecho remite tanto a la gravedad del injusto como a la de la culpabilidad en sentido propio, y 2) determinado lo anterior, en la fijación de la sanción definitiva dentro de esa medida (que es ajustada a la gravedad de la culpabilidad) debe tenerse en cuenta la personalidad del autor (Choclán 1997, 780).

En el mismo tenor, en la determinación de la sanción adecuada a la culpabilidad importa fijar un mínimo y un máximo de esta, y en el centro de esos límites puede considerarse que la sanción es ya adecuada a la culpabilidad y todavía adecuada a ella; lo anterior significa que en el sistema propuesto es muy importante fijar los criterios que permitan graduar el injusto y la culpabilidad. Desde el punto de vista teórico, esos límites no deben —necesariamente— coincidir con lo establecido legalmente, ya que la labor de la medición de la sanción está regida más por la culpabilidad y no por el principio de legalidad.

En virtud de que la culpabilidad es un concepto graduable, se puede hablar de mayor o menor culpabilidad, en términos de lo reprochable que pueda llegar a ser. Por otro lado, no se debe olvidar que una cuantificación exacta de la culpabilidad no es posible, de modo que el órgano sancionador tiene la encomienda de establecer una especie de marco penal proporcionado y ajustado a los factores relevantes que son ubicados al momento de valorar la gravedad del acto injusto. En contraposición a lo anterior se tienen las posturas que dudan de la capacidad y eficacia que tiene ese límite —que por propia naturaleza es poco o nada preciso— de garantizar una verdadera justicia, no obstante, los límites que son producto de la proporcionalidad tampoco gozan de mayor precisión.

Con tales elementos cuantificadores, el órgano que sanciona puede disponer de herramientas cada vez más objetivas para poder hacer frente a las necesidades (y consecuencias) de una individualización; por ello, el injusto y la culpabilidad como elementos materiales de la infracción son términos que se pueden graduar. Lo anterior significa que la magnitud del daño, la forma particular de ejecutar el hecho y la perturbación de la armonía social y jurídica pueden contribuir a la maximización de lo injusto, tal como lo harían las características peculiares del sujeto infractor que son tomados en cuenta para graduar la culpabilidad (Jescheck 1993, 801).

En cuanto a la gravedad de la culpabilidad en sentido estricto, esta depende del valor o disvalor ético y de los motivos que provocaron al autor de la infracción, lo cual puede llegar a determinar un mayor o menor grado de reproche, de tal manera que una motivación positiva desde el punto de vista ético puede determinar una menor culpabilidad. Ahora bien, el autor que es culpable de un hecho ilícito puede ser más o menos responsable del mismo, lo anterior depende de la motivación que haya tenido para actuar de determinada forma; por ello, es ineludible recurrir a criterios morales tratándose de la individualización, ya que es relevante constatar el grado de fuerza y motivación con la que el autor de la infracción actuó. Lo anterior puede llegar al grado de considerar esa motivación y la graduación de la conducta como un efecto de esta, pues podría ser una situación que, derivada del hecho

punible, confiera al autor de la infracción un mal de cierta magnitud que equivalga funcionalmente al mal que debe representar la sanción, con lo que se compensa la culpabilidad del autor por el hecho cometido, al menos en cierto grado.

En la sentencia se hace hincapié en la importancia que tiene la individualización de la sanción, y para ello atiende a la prevención social como uno de los factores de la parte penal y sancionadora del derecho, de tal manera que en el texto de la sentencia se hace uso de los conceptos de prevención general y específica como las bifurcaciones que tiene aquel de la prevención social. Básicamente se establece que la prevención específica está dirigida al infractor responsable de la falta administrativa para que comprenda que su conducta no se ajustó a la normativa jurídica y se abstenga de incurrir en futuras infracciones, por lo que tiene especial relevancia la individualización de la sanción.

Asimismo, se explica que la prevención específica se encuentra orientada hacia el sujeto infractor (quizá de ahí su carácter específico, lo que en la sentencia también se encuentra aclarado) y presupone un juicio de reproche específico; continúa el texto de la sentencia con la relación jurídica que existe entre la individualización de la sanción y esa prevención social en su aspecto específico, diciendo que dichas funciones imponen límites que no deben ser rebasados por la actuación del Estado, ya que el infractor no debe (aunque en la sentencia dice "no puede", lo cual indica claramente que está haciendo de lado lo que potencialmente puede suceder en la realidad social) ser sancionado más allá del límite de su responsabilidad y de la gravedad de la conducta.

Con lo anterior se tiene el presupuesto necesario para que se pueda considerar la proporcionalidad en la aplicación de una sanción, concepto este que se encuentra involucrado completamente en el medio de impugnación que provocó la sentencia que se comenta. Individualización y proporcionalidad son dos conceptos no autónomos que están relacionados e involucrados entre sí con respecto al tema de la aplicación de una sanción en circunstancias penales. Si la individualización implica considerar de manera concreta y específica al infractor y su conducta infractora (elementos tales como lugar, tiempo o circuns-

tancias), la proporcionalidad significa aplicar la sanción (dentro, desde luego, de los parámetros jurídicos permitidos) de acuerdo con la gravedad de la infracción y la conducta del infractor, de tal manera que, cronológicamente considerado, el eventual juzgador primero individualiza la sanción haciendo uso del objetivo que tiene la prevención específica y después, con base en lo anterior, aplica la sanción.

Además, se deben dejar perfectamente especificadas las razones por las que se aplica determinada sanción, ya que los justiciables merecen que se les informe acerca de los motivos que llevaron al órgano judicial a dictaminar una pena:

Las leyes le dejan casi complemente, la elección en el caso concreto dentro de un amplio marco penal o también entre varias clases de penas para fijar la cantidad determinada, junto con las penas accesorias y otras medidas. De las motivaciones, tiene que darse la cuenta más exacta: su colocación en la sentencia puede realizarse solo con más giros, en general mantenidos rutinariamente y a menudo gastados, pero debía realizarse detalladamente con una amoldación más fina a la peculiaridad individual del hecho y el autor de lo que aún regularmente sucede, con lo cual deberían ser destacados también los principios elaborados por la ciencia y la experiencia judicial. Al acusado no le interesa por qué es condenado por estafa y no por apropiación indebida pero sí por qué recibe una determinada pena y no otra cualquiera (Sauer 1956, 369).

Por otro lado, debe existir una correspondencia de valor entre el hecho o acto injusto y la sanción que tiene asociada, lo cual hace referencia a la proporcionalidad que los últimos años la doctrina ha elevado al rango de principio; en un sentido negativo, este principio de proporcionalidad supone rechazar la aplicación de amenazas penales y la imposición de penas que no tengan una relación valorativa con el hecho o acto, independientemente de que su lesividad sea ínfima o cuando, no siéndolo, la afectación de derechos es toscamente desproporcionada respecto a la lesividad del conflicto (Zaffaroni 2001, 123).

La intención es asegurar que la intensidad de la restricción (traída en una sanción) o el medio para su aplicación (de la sanción)



sean los indispensables para hacer efectivo el hecho de que el límite cumpla su función (Carbonell 2001, 107). Se trata de un verdadero juicio en el que se debe realizar una actividad intelectual basada en las circunstancias preponderantes del caso, el cual debe estar regido por algunos de los elementos que la doctrina ha aceptado, y que son los siguientes (Carbonell 2001, 108-9):

- 1) Exigencia de idoneidad o adecuación de la medida limitativa concreta al fin perseguido con el límite impuesto al derecho fundamental.
- 2) La exigencia de necesidad o intervención mínima, que consiste en que la medida limitativa debe ser necesaria e imprescindible para alcanzar el fin perseguido con el límite, en el sentido de que no debe exigir otro medio menos oneroso para lograrlo.
- 3) La exigencia de proporcionalidad en sentido estricto entre el sacrificio exigido al derecho fundamental limitado por esa medida y el concreto derecho, bien o interés jurídico que pretende garantizarse con aquel límite.

En cuanto a la idoneidad, el primer precepto para precisar la proporcionalidad de una medida es que esta pueda alcanzar el objetivo perseguido; en el caso de que se trate de limitar el derecho fundamental como única forma para alcanzarlo, debe gozar, además, de licitud constitucional. Así, el medio es idóneo cuando con su utilización puede ser logrado el fin deseado. Respecto a la necesidad, esta significa que debe existir la necesidad que se traduce en la inexistencia de otro medio igual de adecuado para el logro del fin, pero que represente una menor restricción para el derecho fundamental afectado. Con relación a la exigencia de proporcionalidad en sentido estricto, la limitación al derecho fundamental debe guardar una relación razonable con el peso e importancia de los argumentos que hablan a favor de una mayor y mejor protección del derecho afectado (Carbonell 2001, 113-4). El anterior criterio ya ha sido utilizado y aplicado por el Tribunal Electoral, al punto de que ha establecido criterio con ideas similares:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor (jurisprudencia 62/2002).

Las cuestiones de proporcionalidad implican, por su propia naturaleza, una graduación, un escalamiento nivelado que pueda ubicar con mayor precisión la conducta infractora —y al infractor— con respecto a una eventual sanción dictaminada. Existen límites para la aplicación de las sanciones, y estos representan ciertos aspectos que

imposibilitan (o al menos prohíben) el rebase, con la finalidad de que las sanciones no vulneren otros derechos de tipo fundamental o que no amerite disminuirlos. En la sentencia se hace uso de un test de proporcionalidad de las sanciones administrativo-electorales, ya que dice que deben existir razones suficientes y correctas para determinar si la limitación a los derechos como consecuencia de la imposición de una sanción es válida o no.

En la sentencia no se toma en cuenta que la validez depende de otros factores jurídicos, tales como que se refiere a la norma o al enunciado legal, al proceso por el cual se produjo (que debe estar respaldado por una norma jurídica a su vez válida) y al órgano que la creó (cuyas funciones deben también estar establecidas en la norma jurídica válida); lo anterior significa que la imposición de una sanción no debe calificarse de válida o no, y su validez no debe ni puede ser revisada, sino que más bien la imposición de una sanción, por las características hasta cierto punto discrecionales de las que goza el juzgador para su aplicación, debe ser calificada de justa. En consecuencia, es necesario atender a las razones que llevaron a determinar la limitación de los derechos como consecuencia de la imposición de una sanción, ello con la finalidad de revisar si es justa o no.

Algo importante en la sentencia que se comenta es el hecho de que en esta se realiza la distinción entre la proporcionalidad de la sanción legal y la de la sanción impuesta. Lo anterior es de suma importancia, ya que son dos situaciones radicalmente diferentes; por un lado, se trata de verificar si el legislador, al momento de redactar la norma jurídica consistente en la sanción o pena, consideró que esta goza de todas las características que debe gozar, como la razonabilidad o la idoneidad, con la finalidad de que al momento de ser aplicada por el juzgador en un caso concreto no atente contra otros derechos del infractor al que se le aplica la sanción, ya sean de carácter fundamental o no. Por otro lado, en el parámetro que el propio legislador otorga en la ley al juzgador para la aplicación de la sanción, es revisable la sanción que este aplica, en consideración de las circunstancias específicas, tanto de la infracción como del infractor (que la teoría penal menciona como características de la personalidad del delincuente).

Finalmente, la Sala Regional, en su sentencia, al referirse a esa prueba o examen de proporcionalidad (el cual ayuda a determinar la justicia o el grado de justicia del que goza la sanción impuesta a un infractor en virtud de la comisión de una infracción) hace referencia a lo sostenido por la SCJN respecto a que el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que haya proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la sanción y la gravedad de la infracción cometida, y hace referencia a lo establecido en el artículo 22 de la CPEUM, que expresa que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado; la Sala Regional, en su sentencia, eleva lo anterior al rango y jerarquía de principio jurídico, al mencionar que en esa disposición constitucional se establece el principio de proporcionalidad de las penas.

Se hace mención de que en diversos instrumentos del derecho internacional público se rechaza la imposición de sanciones arbitrarias, excesivas o desproporcionadas, ya que estas deben respetar los derechos humanos y la dignidad humana y que las penas deben ser proporcionales, necesarias y adecuadas para la reinserción social del sujeto activo. Dice la sentencia que aunque esas normas internacionales están referidas a las penas privativas de la libertad y el uso de la fuerza de los agentes del Estado, es claro que también resultan aplicables al derecho administrativo sancionador, porque de esa norma se desprende el principio de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones; sin embargo, la Sala Regional no explica cuál es la conexión lógico-jurídica entre lo referido por las normas internacionales dirigidas al derecho penal y policial y el derecho administrativo sancionador electoral para su aplicación en este último, ya que la claridad que menciona no lo es tanto para el eventual justiciable que recibe la notificación de la aplicación de una sanción a su persona y la consecuente disminución de sus derechos.

Continúa la Sala Regional haciendo alusión a disposiciones internacionales, tales como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, con los que hace un razonamiento relacionado con el concepto de legitimidad de las sanciones y dice que si esos instrumentos

internacionales prevén que los dolores y sufrimiento que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas no se consideran tortura, entonces todas las sanciones deben ser legítimas, razonamiento por demás adecuado y necesario para abordar y sentenciar el caso impugnado.

Las anteriores referencias que hace la Sala Regional en la sentencia que se comenta sí son de aplicación al caso administrativo con efectos sancionadores, sin embargo, existe la necesidad jurídica de que el juzgador electoral especifique la relación lógico-jurídica entre lo considerado (que es eminentemente de carácter penal y criminal) con la materia electoral, ya que podría ser que los elementos de la proporcionalidad que se establecen en esos criterios penales, nacionales e internacionales varíen en su contenido de una forma *ad hoc* a lo electoral y deban ser aplicados con menor rigurosidad, con las consecuencias inherentes a ello.

Uno de los requisitos que deben cumplir las resoluciones emitidas por un órgano, máxime si se trata de uno de carácter jurisdiccional, es que en la fundamentación y en la motivación exista una clara metodología para su desarrollo, lo cual consiste en establecer, desarrollar e incluso justificar un cúmulo de pasos o etapas que van a permitir al juzgador arribar a las conclusiones de su sentencia. En la resolución que se comenta, los pasos de la metodología están perfectamente establecidos y se desarrollan así en el texto, con lo que se evidencia que la labor consistente en dilucidar los postulados y fundamentos que sostienen el veredicto fue consistente y apropiada, ya que la Sala Regional utilizó una metodología específica para la aplicación de esa prueba —test— de proporcionalidad, que consistió en detallar de manera concisa cuatro pasos que se debían seguir: 1) identificar el acto de autoridad, 2) analizar si en dicho acto de autoridad fue aplicada la disposición legal que se impugna por inconstitucional, 3) determinar los bienes jurídicos tutelados por la disposición legal aplicada, y 4) establecer si la sanción prevista en esa disposición legal es necesaria, idónea y proporcional para conseguir sus objetivos.

Ahora bien, en la concurrencia de sanciones se tiene que considerar que existe toda una reflexión doctrinal (en el área penal), para sostener la aplicación de cada una de ellas en el momento en que lo

amerite, es decir, precisamente cuando la hipótesis normativa se vea actualizada y entonces, por ministerio de ley, se tenga que imponer una sanción. Sin embargo, el problema al que se enfrentó la Sala Regional, fue que se trató de la aplicación concurrente de esas dos sanciones, lo que le impuso la carga de realizar la reflexión más detallada de la causa de pedir, en los términos ya comentados.

Así, la idoneidad o adecuación de las sanciones se volvió una de las causas torales de la reflexión en esta sentencia. Llama la atención que en el texto de la resolución, con relación a lo anterior, se dice textualmente: “Como se colige, ambas penas son idóneas, adecuadas o aptas para la consecución de sus objetivos [...]”, sin embargo, no se encuentra la razón de esa aseveración y hubiera sido importante que esta se especificara, en virtud de dar suficientes datos e información para su sostenimiento. Continúa la sentencia: “En efecto, las mismas (amonestación y multa) cumplen con una función protectora de bienes jurídicos relevantes [...]”, esto a simple vista pudiera parecer una justificación de lo anterior, sin embargo, no explica de qué manera esas circunstancias detalladas son el soporte para considerar que ambas penas son idóneas. Es decir, la sola mención de que la concurrencia de las dos sanciones ayuda a que se logre el objetivo constitucional no es suficiente desde el punto de vista de la lógica jurídica ni del sentido común en derecho, ya que de ser así, muchas otras sanciones que son causa de la aplicación o del deber ser de un derecho tendrían que ser aceptadas como idóneas y adecuadas por el simple hecho de que cumplan algún objetivo de carácter constitucional o fundamental.

Siguiendo con la idoneidad de las sanciones de amonestación y multa, dice en la sentencia que

[...] se corrobora porque son aplicables, cuando los procedimientos para el control y vigilancia sobre el origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos, evidencian que los partidos políticos, como sujetos obligados principales, cometen actos irregulares [...]

Lo anterior lleva a cuestionar si solamente esa condición, la de aplicabilidad, es suficiente para corroborar la idoneidad, es decir, ¿la

idoneidad se corrobora por el hecho de que esas sanciones son aplicables? Al parecer, la Sala Regional no fue suficientemente explícita con relación a este punto, ya que no existe ninguna explicación que determine o que establezca el punto o los puntos en los que existe una conexión lógico-jurídica para determinar lo anterior. Aunado a ello, sigue explicando la sentencia que esa idoneidad es corroborada cuando los procedimientos de fiscalización por sí mismos son inútiles para asegurar que la conducta de los partidos políticos se ajusta a la normativa electoral aplicable, lo cual lleva a cuestionar acerca de la razón por la que la inutilidad de esos procedimientos le otorga el carácter de idóneo a esas sanciones.

En diversas partes de la sentencia se encuentran similares razonamientos, por ejemplo:

[...] tales sanciones son consecuencia de un procedimiento que no es anterior o sustitutorio del de fiscalización [...], de esta manera se corrobora su idoneidad para prevención general o social, mediante su previsión en un tipo administrativo sancionador, mientras que la eventual aplicación de las sanciones actúa en la prevención específica respecto del infractor.

Lo anterior llama la atención, ya que se está sosteniendo que la idoneidad de las sanciones se corrobora por su carácter consecuente respecto de un procedimiento administrativo; es decir, la simple premisa consistente en la relación con un procedimiento no anterior al de fiscalización es, de acuerdo con lo revisado en la resolución, suficiente para considerarlas idóneas respecto a la prevención social. En este punto se puede razonablemente plantear el siguiente cuestionamiento: ¿es suficiente, para corroborar la idoneidad de las sanciones, el hecho de que estas son consecuencia de un procedimiento no anterior al de fiscalización?

En otra parte de la sentencia dice lo siguiente:

El criterio de necesidad o de intervención mínima, se satisface pues-  
to que la amonestación y la multa son consecuencias conducentes

para la protección de los bienes jurídicos consistentes en la transparencia en el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de un partido político durante las campañas electorales.

De lo anterior surge la siguiente pregunta: ¿es necesaria la sanción porque la misma constituye un cúmulo de consecuencias conducentes para tutelar esos bienes? ¿Qué significa consecuencias conducentes? Parece ser que la salvaguarda de la transparencia en el control y vigilancia de los recursos depende de la aplicación de una sanción y no de factores relacionados con el propio actuar de los partidos políticos o del grado de respeto y observancia que estos tengan hacia la norma electoral.

Con respecto a la justificación de las sanciones impuestas, la Sala Regional dice lo siguiente:

las sanciones de amonestación y multa está justificada (sic) si se considera que el establecimiento de las obligaciones regulares para el partido político durante el procedimiento de fiscalización fue ineficaz para que, por sí mismo y der (sic) manera espontánea, fueran observadas por el partido político, entonces deben entrar en operación las normas relativas al derecho administrativo sancionador electoral.

Lo anterior lleva al siguiente cuestionamiento: ¿la sanción se justifica por la ineficacia de las reglas que establecen la obligación de fiscalización? de ser así, es necesario demostrar la ineficacia de dichas reglas; además: ¿las sanciones de amonestación y multa deben imponerse entonces para subsanar la ineficacia de la norma?, esto último atenta contra uno de los objetivos de las sanciones, el cual es reparar el daño causado no por la ineficacia de la norma, sino por la inobservancia de los sujetos destinatarios de esa norma.

Continuando en este tenor, en otra sección de la sentencia se puede leer:

Las sanciones previstas en la fracción I del artículo 279 del código electoral local, son proporcionales, en tanto que existe correspondencia de las mismas con la infracción, es decir, se trata de una medida



equilibrada y justa, en razón que los bienes jurídicos de transparencia, rendición de cuentas y la puesta en peligro de la equidad, son constitucionalmente relevantes para la vigencia del régimen democrático en el Estado de Michoacán, y eso justifica que, en forma mínima, se afecte la imagen y el patrimonio del partido político, a través de la amonestación y la multa.

Lo anterior lleva al siguiente planteamiento: ¿la proporcionalidad es entonces una característica que se debe verificar en la sanción establecida en la norma y no en la aplicación concreta de esta? ¿Esa forma mínima de afectación al partido político es congruente con la salvaguarda del régimen democrático? Continúa la sentencia:

Esta Sala Regional considera que la norma jurídica tildada de inconstitucional es proporcional en tanto que se trata de una sanción mínima aplicable ante el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia del control sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

¿Entonces la sanción es proporcional por su carácter de mínimo? De ser así, se estaría variando el criterio según el cual la proporcionalidad debe ser una graduación acorde con las diversas características de la infracción y del propio infractor.

En cuanto a la proporcionalidad de la sanción impuesta:

en concepto de esta Sala Regional, las sanciones previstas en el precepto tildado de inconstitucional, cumplen con los estándares de proporcionalidad en la medida que la configuración dispuesta por el legislador del Estado de Michoacán, permite individualizar la sanción pecuniaria, además, se advierte que la norma es flexible al establecer un mínimo y un máximo de la multa.

Lo anterior lleva a considerar el hecho de que el cumplimiento de los estándares de la proporcionalidad en la sanción impuesta surge de la permisividad normativa respecto de la individualización de la san-

ción, y no de la graduación dentro del mínimo y máximo legal basada en las características de la infracción y del infractor.

Por otro lado, la Sala Regional destaca el hecho de que el tribunal local considerara que la multa impuesta no fue excesiva en virtud de que por cada infracción impuso el mínimo contemplado en la legislación local, lo cual resulta lógico y coherente desde el punto de vista de la aplicación proporcional de la sanción, ya que la aplicación de la mínima legal establecida no autoriza a calificarla de excesiva, al menos en cuanto a la graduación en consideración de las características de la infracción y del infractor que realizara el juzgador, menos aún de la regla específica establecida por el legislador.

## V. Conclusión

Los criterios del TEPJF han constituido un referente en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas en materia electoral, al tiempo que los casos que han sido sometidos a su conocimiento han marcado la pauta para que se reflexione, incluso desde las mismas sentencias recaídas, en cuanto a los fundamentos jurídicos que permitan una mejor aplicación de la norma e impartición de justicia. Lo anterior se pone de relieve en la sentencia comentada, específicamente en cuanto a lo siguiente: 1) el análisis realizado respecto a la inconstitucionalidad como una causa de inaplicación en la materia, 2) en el caso de la concurrencia de las sanciones de amonestación y multa, y 3) respecto a la individualización y proporcionalidad que dieron pauta a la aplicación de una prueba para la imposición de sanciones. La conclusión más importante está relacionada, desde luego, con la parte medular de la reflexión teórica en la sentencia, ya que es de suma importancia otorgar precisión en la función del aplicador de la sanción con base en determinados presupuestos elementales, los cuales son: 1) que el juez sancionador debe determinar el marco legal de sanciones que resulta adecuado a la gravedad de la culpabilidad, esta derivada del hecho infractor y considerada como medida de la sanción, la cual contiene la culpabilidad (en sentido dogmático) del concepto de infracción y la

gravedad del injusto como característica del hecho realizado, y 2) una vez determinado eso se debe fijar la sanción definitiva dentro de esa medida ajustada a la gravedad de la culpabilidad, sin omitir las características del autor de la infracción.

## VI. Fuentes consultadas

- Alchourrón, C. y E. Bulygin. 1974. *Normative systems*. Viena: Springer. [Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales. Buenos Aires: Astrea].
- Alexy, Robert. 2002. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Atienza, Manuel. 2003. *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*. México: UNAM.
- Carbonell, Miguel, et al. 2001. *Argumentación jurídica, el juicio de ponderación y el principio de proporcionalidad*. México: Porrúa.
- Choclán Montalvo, José Antonio. 1997. *Individualización de la norma*. Madrid: COLEX.
- García Arán, M. 1982. *Los criterios de determinación de la pena en derecho penal español*. Barcelona.
- Jescheck, H. H. 1993. *Tratado de derecho penal*. Trad. Manzanares Samaniego.
- Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003: 51-2.
- . 24/2014. MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN).
- Mendonça, Daniel. 2000. Aplicación del derecho. En *El derecho y la justicia*, ed. Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta. Madrid: Trotta.
- Sauer, G. 1956. *Derecho penal, parte general*. Barcelona.

- Tesis XLV/2002. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003: 121-2.
- . II.3o.P.13 P (10a.). Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. Amparo directo 197/2012. 25 de abril de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: José Valle Hernández. Secretario: Joel Luis Morales Manjarrez. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, t. 2 (julio): 1321.
- Zaffaroni, Raúl Eugenio. 2001. *Derecho penal parte general*. Buenos Aires.