

La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral en los procedimientos ordinarios sancionadores

Olga Viridiana Maciel Sánchez

I. Introducción

Los Procedimientos Ordinarios Sancionadores constituyen un pilar fundamental en la garantía de los derechos político-electorales, ya que, es a través de estos medios legales que las instancias administrativas, hacen cumplir y respetar el pleno ejercicio de estos derechos, sin embargo, para lograr el verdadero objetivo es necesario que se aplique debidamente el principio de proporcionalidad en las sentencias condenatorias, lo que permitirá no solo sentencias justas y equitativas que generen certeza jurídica, sino también, inhibir la reincidencia de la conducta.

Por lo que, el presente ensayo busca visibilizar los retos o dificultades en la implementación y aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones de los procedimientos sancionadores ordinarios.

II. Antecedente de los Procedimientos Ordinarios Sancionadores (POS).

Los Procedimientos Ordinarios Sancionadores (en adelante, POS) surgieron como un mecanismo para investigar y sancionar conductas que violen la normatividad electoral fuera del periodo de campañas, diferenciándose de los Procedimientos Especiales Sancionadores (en adelante, PES), que se aplican a infracciones ocurridas durante los procesos electorales.

Su desarrollo y aplicación han sido fundamentales para fortalecer la integridad del sistema electoral en México, asegurando que la competencia política se lleve a cabo en un marco de legalidad, equidad y transparencia. Y precisamente en la parte sancionatoria, encontramos retos para aplicar el principio de proporcionalidad, como se precisará en el siguiente documento.

III. Proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

Para entrar al análisis, es importante indicar, que cuando ya se tiene por acreditada la infracción y la responsabilidad de la parte denunciada, es necesario determinar la sanción que legalmente corresponda por transgredir la ley, para ello, el órgano resolutor debe analizar los siguientes parámetros:

- a. **Individualización de la sanción**, es necesaria a efecto de calificar la falta como, levísima, leve o grave, y en este último supuesto, como grave ordinaria, especial, la que constituye un paso previo para determinar la clase de sanción que legalmente se deba aplicar al caso concreto¹.
- b. **Bien jurídico tutelado**. Que permite verificar las normas violentadas que se encuentran contenidas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (en

¹ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en la tesis XXVIII/2003, de rubro "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES".

adelante, LGIPE), la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, los marcos normativos locales y demás leyes en la materia.

- c. **Las circunstancias de modo, tiempo y lugar.** A efecto de determina si inciden dentro de un proceso electoral (procedimiento especial) o fuera de este (procedimiento ordinario).
- d. **Singularidad o pluralidad de la falta.** A efecto de determinar si hay presencia de una pluralidad de infracciones o faltas administrativas.
- e. **Contexto factico y medios de ejecución.** Análisis de cómo fue desplegada la conducta, es decir, a través de documentos, propaganda física, redes sociales o si fue dentro o fuera de proceso electoral.
- f. **Beneficio o lucro.** Análisis necesario para determinar si hubo un beneficio cuantificable, considerando que los procedimientos sancionadores no se rigen por el monto erogado, sino por el grado de afectación en el bien jurídico tutelado.
- g. **Intencionalidad.** Valoración para verifica si la conducta ocurrió por acción u omisión.
- h. **Calificación de la conducta.** Implica valorar diversos elementos, como determinar si la infracción es inconstitucional o legal; el tipo de bien jurídico tutelado violado, y en su caso, si se trata de una conducta dolosa.
- i. **Reincidencia.** Análisis a efecto de concluir si se trata de la repetición de la misma conducta infractora. De conformidad con el artículo 458, párrafo 6 de la LGIPE, ello conforme a los elementos mínimos establecidos por la Sala Superior (en adelante, SS) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) (TEPJF, Jurisprudencia 41/2010).
- j. **Condiciones socioeconómicas del infractor.** Verificar la capacidad económica del infractor, si se trata de una persona física o moral, se puede determinar a través del informe que se recaba por parte del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en caso de tratarse de algún partido político, se verifica el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a través de los acuerdos que para el efecto emitan los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

IV. Discrecionalidad vinculada a la proporcionalidad de la sanción a imponer.

Una vez realizado el análisis de los puntos anteriores, la autoridad resolutora puede acreditar la infracción en su caso y el grado de responsabilidad de la parte denunciada, procediendo a determinar la sanción que legalmente corresponda por transgredir la ley. En el caso de la *Ley Electoral del Estado de Baja California*, el artículo 354, dispone un catálogo de sanciones a imponer, en razón del actor que se trate.

Si bien la sanción administrativa debe resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, lo cierto es que en cada caso se deben valorar las circunstancias objetivas de tiempo, modo y lugar, así como las condiciones contextuales, a efecto que las sanciones no resulten

inusitadas, excesivas, desproporcionadas o, por el contrario, intrascendentes o laxas.

Para ello, se debe hacer un ejercicio de ponderación a efecto de que la determinación que en su caso se establezca, guarde parámetros efectivos y legales, tales como:

- Que sea proporcional, lo cual implica tomar en cuenta para individualizar la sanción el grado de participación de cada implicado y la gravedad del hecho.

Por lo que, perseguir que la determinación sea ejemplar, como sinónimo de prevención general, para disuadir a los actores de perpetrar conductas irregulares, tiene como fin propiciar condiciones de absoluto respeto al orden jurídico en la materia.²

Bajo esta tesitura, la autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión que tiene sustento en la tesis XXVIII/2003, del TEPJF.

Y precisamente esta discrecionalidad, hace que el principio de proporcionalidad encuentra su dificultad, ya que pese a estos criterios que se han venido encausando, lo cierto es que, emerge según el criterio personal de quien resuelve, inclinarse sobre un derecho, en aras de preservar otro, lo que hace que, a su vez, algunos enfrenten excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, o en su caso, que la sanción no propicie el respeto del orden jurídico violentado y la conducta se vuelva a repetir. Además, no genera certeza sobre un parámetro claro en torno a la proporcionalidad de la sanción.

Caso relevante:

Por ejemplo: El TEPJF ha establecido diversos precedentes sobre proporcionalidad en la imposición de sanciones. Un caso destacado es el SUP-REP-3/2015³, en el cual, la SS del TEPJF revocó una sentencia emitida por la Sala Especializada, en la cual se había determinado la responsabilidad de un partido político ante el incumplimiento al deber de cuidado, por no llevar a cabo acciones eficaces y pertinentes para hacer cesar los efectos de la conducta ilícita de los legisladores esto es, la aparente difusión de informe de labores. Derivado de lo anterior, calificó como leve el incumplimiento en que incurrió el partido político y, por ello, le impuso la sanción menor consistente en amonestación pública.

No obstante, la SS del TEPJF señaló que al haber quedado acreditada la responsabilidad del partido de manera directa (y no a través de una modalidad

² Criterio sostenido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el procedimiento SRE-PSC-26/2017.

³ Disponible para consulta en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0003-2015.pdf>

diversa como la culpa *in vigilando*), asimismo que la conducta cometida trastocó esencialmente el modelo de comunicación política, la misma no puede leerse de un modo distinto a una infracción grave; en consecuencia, debe corresponder una sanción en esa proporción. Tal como se advierte, el análisis se analizó desde otra arista, lo que generó un cambio en la calificación de la falta y su proporción en la sanción.

V. Contexto local en las sanciones de los POS y la proporcionalidad.

Ahora bien, a nivel local el Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California (en adelante, IEEBC), del 2019 al 2021, recibió un total de 23 denuncias y/o quejas de afiliación indebida. Así que, de las 23 denuncias, 6 fueron sobreesídas, 4 fueron desechadas y 13 fueron resueltas por el Consejo General: En las 13 resoluciones resueltas por el Consejo General:

- En 11 procedimientos se determinó la existencia de las infracciones consistentes en afiliación indebida y uso indebido de datos personales y se impuso como sanción multa, que va de los \$4,002.00 hasta los \$154,892.00.
- En 2 procedimientos determinó la inexistencia de la infracción.

En esta tesitura tenemos, que de los 11 procedimientos en que acredito la existencia de la infracción, en 2 de ellos, se sancionó con una multa de 50 UMAS, pero para las diversas 9 sanciones, se incrementó a 350 UMAS, teniendo que en las primeras 2 resoluciones fue mucho más leve la multa impuesta, frente a las subsecuentes, ya que no se vertía mayor análisis a la proporcionalidad, y en las subsecuentes se procedió a dictaminar un mayor análisis con base en su financiamiento.

Precisando que resulta destacable el hecho de que estos 23 POS, 14 fueron denuncias a un mismo partido y 9 para diverso partido local, lo que evidenciaba una conducta reincidente y cuyas multas no han tenido el efecto deseado, pues se considera que la proporción debe calificarse.

Asimismo, del 2023 al 2025, los casos de afiliaciones indebidas continuaron, ya que en este periodo el IEEBC, aprobó un total de 18 resoluciones de POS, de los cuales, únicamente en 4 se determinó la existencia de una infracción y se ha impuesto las siguientes sanciones: 3 amonestación pública y 1 multa de 450 UMAS, por afiliación indebida. Como se advierte, nuevamente la proporcionalidad se modifica a fin de hacer más efectiva la sanción y evitar la reincidencia, no obstante, continúa aconteciendo, por lo que esta proporcionalidad debe encontrar mejores o más eficaces parámetros.

Conclusiones.

Como se observa la ponderación de las condiciones objetivas y subjetivas correspondientes a la conducta irregular en que se incurra y a las particulares del sujeto infractor, las que deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

Sin embargo, como se advierte a pesar de los avances en la aplicación del principio de proporcionalidad, aún existen retos en su implementación, como:

- La falta de criterios uniformes en la aplicación de sanciones, lo que genera incertidumbre jurídica, que conlleva, que en algunos casos se apliquen sanciones mínimas o poco inhibitorias.
- La necesidad de un mayor desarrollo normativo que especifique con claridad las sanciones proporcionales para cada tipo de infracción, y cuya conducta similar o reiterada no debe partir de la misma sanción anterior.
- Asimismo, resulta necesario fortalecer los organismos electorales para garantizar que las resoluciones sean justas y equitativas.

En este tenor, la proporcionalidad en la aplicación de sanciones dentro de los procedimientos ordinarios sancionadores es fundamental para garantizar una justicia electoral efectiva y equitativa. La adecuada ponderación entre la infracción y la sanción permite evitar arbitrariedades, dar sanciones ejemplares, evitar la reincidencia de la conducta y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones electorales, por lo que es necesario perfeccionar la regulación y la interpretación jurisprudencial para consolidar un sistema electoral más justo y transparente en torno al principio de proporcionalidad que además de generar certeza jurídica, para evitar la reincidencia.

Bibliografía

- Jurisprudencia. REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN. Jurisprudencia 41/2010. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2010). Recuperado el 10 de marzo de 2025 de: <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Jurisprudencia%2041-2010.pdf>
- Sentencia. SUP-REP-3/2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). Recuperado el 10 de marzo de 2025 de: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0003-2015.pdf>
- Tesis. SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES. Tesis XXVIII/2003. Tribunal Electoral del Poder. (2003) Recuperado el 10 de marzo de 2025 de: <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Tesis%20XXVIII-2003.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2025). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Ley Electoral de Baja California. (2025). https://ieebc.mx/archivos/ConsultaFrecuenteDeNormas/Local/20230902_LEYELECTORAL.PDF