

# LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCION Y LA SANCION EN MATERIA ELECTORAL (PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN, ORDINARIOS Y ESPECIALES SANCIONADORES).

## Introducción

Para asegurar que los recursos públicos o privados que se destinen a la actividad comicial y se ejerzan exclusivamente en las actividades relacionadas con este fin, el Instituto Nacional Electoral (INE) cuenta con un sistema de sanciones para los partidos políticos y sus candidatos, candidatos independientes, instituciones públicas y gobiernos que vulneren las normas en materia de financiamiento político y fiscalización.

En caso de acreditar la existencia de una irregularidad en la fiscalización de un informe, el Consejo General del INE está facultado para imponer la sanción que considere correspondiente tras el estudio del caso específico de entre las previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Reglamento de Fiscalización de Instituto Nacional Electoral, artículo 338.1).

Asimismo, la autoridad encargada de conocer y resolver el procedimiento sancionador ordinario, se encuentran conferidas al INE, y en el caso de investigar e integrar el expediente correspondiente en los procedimientos especiales sancionadores, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), concretamente a la Sala Regional Especializada, como órgano competente para su resolución.

Ahora bien, la proporcionalidad de la infracción está relacionado con la razonabilidad y graduación de la sanción a efecto de evitar que resulte injusta por incurrir en extremos de exceso o insuficiencia (artículo 22, párrafo primero, *in fine*, de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). La proporcionalidad acota la posibilidad de incurrir en arbitrariedad o irracionalidad en la individualización de la sanción, al exigir un marco básico de graduación de sanciones en el que se observen, entre otros elementos, la esencia del hecho infractor, la gravedad de la conducta y el bien jurídico tutelado.

En el presente trabajo se pretende que exista proporción entre infractores y la sanción que le corresponde en los procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales sancionadores, en materia electoral, de acuerdo con la ley y criterios sustentados al respecto por la autoridad de la materia (jurisprudencia 62/2002, de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE

REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD).

### **La sanción a la infracción**

Comprobada la falta y acreditada la responsabilidad del infractor, en el momento de imponer la sanción, deberá individualizarla y valorar las circunstancias particulares del caso, así como la gravedad de la responsabilidad. Para ello, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), en su artículo 458, párrafo 5, (y el artículo 338, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización del INE), refiere que una vez acreditada una infracción y su imputación, se deben tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

A continuación veremos cada uno de los elementos que integran las circunstancias, por ser la única norma que contiene, de manera general para cada uno de los procedimientos sancionadores en estudio, las condiciones para calcular la sanción a que se hace acreedor el infractor:

#### **1. Gravedad de la responsabilidad**

Para la valoración se considerarán los elementos subjetivos, como el dolo y la culpa. De igual forma deben tomarse en cuenta las agravantes o atenuantes de la conducta infractora; por lo que resulta necesario valorar la gravedad de la responsabilidad.

Las sanciones que el legislador consideró pertinentes se encuentran definidas según el tipo de sujeto, en términos del artículo 456 de la LEGIPE. Respecto a la

imposición de sanciones, resulta pertinente hacer mención de los siguientes criterios:

- La Sala Superior ha establecido que en la determinación de la sanción las circunstancias agravantes o atenuantes, derivadas de una conducta imputable a un partido político, no resultan aplicables a los partidos que no hayan incurrido en la conducta infractora, aun cuando al partido político al cual se le deba agravar o atenuar su sanción pertenezca a una coalición de partidos (Tesis CXXXIII/2002, SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN).
- En otro de sus criterios, el órgano jurisdiccional ha precisado que la disolución de la coalición política no libera a los partidos políticos que la integraban de las obligaciones que hubiere contraído y de las responsabilidades en que hubiere incurrido, con motivo de la realización de actividades relacionadas con la consecución de los fines para los que fue formada (Tesis CXVI/2001, SANCIÓN A UNA COALICIÓN POLÍTICA DESINTEGRADA. DEBE SER IMPUESTA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LA CONFORMARON).
- En un diverso criterio, la Sala Superior ha precisado que si la conducta infractora queda comprobada la autoridad estará en aptitud de imponer al infractor el mínimo de la sanción seleccionada –por lo menos- sin que exista fundamento o razón para seleccionar de inmediato y sin más, el punto medio entre los extremos mínimo y máximo (Tesis XXVIII/2003, SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES).
- El órgano jurisdiccional se ha pronunciado respecto del tema en cuestión, refiriéndose a las sanciones en materia electoral y a las circunstancias que deben tomarse en consideración al momento de imponerlas, de conformidad con las normas atinentes y la interpretación contenida en diversas tesis y jurisprudencias.

La Jurisprudencia S3ELJ 24/2003 de rubro SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN, histórica y no vigente, puede ser orientadora y servir como un referente del tema; se establecía en relación a las circunstancias que rodean a

la infracción que para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa.

Por lo que se refiere a la calificación de la falta, en el criterio de referencia señalaba que una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda.

## **2. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar.**

En el derecho sancionador electoral, el modo implica el aspecto que ante el observador presenta una acción o un ser; se trata de cómo fue realizada la conducta que es sancionada. Es decir, es el conjunto de características o circunstancias que distinguen la realización de una acción.

El tiempo hace referencia al momento en que se comete la conducta que será sancionada. La valoración del tiempo es muy importante al ser tomada en cuenta por el juzgador, ya que el tiempo puede dar una perspectiva atenuante o agravante para sancionar.

El lugar hace referencia al espacio físico en que ocurrió la conducta que será sancionada. Es la porción del espacio, real o imaginada, en que se sitúa algo, y/o el ámbito territorial en donde se susciten los acontecimientos.

Un buen ejemplo para analizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar es el caso de adquisición o contratación de tiempos en radio y/o televisión:

## **3. Las condiciones socioeconómicas del infractor.**

Las condiciones socioeconómicas se refieren a la capacidad económica real del infractor, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas y obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción. La obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta

en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable.

Además, las condiciones socioeconómicas del infractor deben verificarse y valorarse en lo concreto y no sólo se deben referir de manera genérica, y que lo contrario no es aceptable tratándose de un procedimiento administrativo sujeto al deber de la autoridad de debida fundamentación y motivación. La autoridad administrativa debe verificar si el infractor tiene alguna sanción pendiente de cubrir.

#### **4. Las condiciones externas y los medios de ejecución.**

En el caso de las condiciones externas, se considera que se refiere al contexto fáctico en que se cometió la infracción, aunque regularmente el Tribunal analiza si la conducta se realizó en un proceso electoral determinado y a la conducta procesal, tratándose de omisiones.

En algunas ocasiones, la Sala Superior del TEPJF ha considerado que el contexto fáctico incluye la conducta procesal, en especial si se trata de infracciones por no entregar la información, tratándose de procedimientos de fiscalización, porque la propia conducta procesal es un obstáculo para conocer en detalle la conducta ilícita. (SUP-RAP-65/2011)

#### **5. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.**

En la Jurisprudencia 41/2010 (REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN) se señalan los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta para actualizar la reincidencia, que son:

- El ejercicio o periodo en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción. En la determinación del primer elemento por parte de la autoridad administrativa, usando el ejemplo de pautas promocionales transmitidas en radio y televisión, se evalúan diversos aspectos como la temporalidad, el número de impactos transmitidos, su duración, el horario, la calidad de los sujetos involucrados, la transmisión de otros cortes informativos de naturaleza similar, la reiteración de la transmisión y la reiteración de la aparición o alusión a los sujetos involucrados.
- La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado. Se refiere a si la falta infringe a una norma constitucional, una ley secundaria, un reglamento, etcétera.

- Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tenga el carácter de firme. Para ellos se requiere que la resolución no haya sido apelada, modificada o revocada.

De los elementos anteriores, se puede afirmar que no se comete una reincidencia si el infractor:

- Traspasa normas jurídicas diferentes, pues ello presupone que los bienes jurídicos tutelados por dichas normas también son distintos.
- Vulnera la misma norma jurídica, pero a través de conductas sustancialmente diferentes, porque ello implica que el bien jurídico tutelado se trasgredió de manera diferente.
- Quebranta normas jurídicas iguales y las conductas han sido calificadas de diferente naturaleza, por ejemplo, en un caso formal y en otro sustancial.

## **6. El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio que se derive del incumplimiento.**

Para fijar el monto de la sanción, en relación a la comisión de infracciones a normas electorales, debe tomarse en cuenta aquellos recursos que generen al denunciado un incremento económico, como producto o resultado de la conducta ilícita.

Cuando el autor de un ilícito obtiene un beneficio económico como producto de su actuación, la multa impuesta debe incluir al menos el monto del beneficio obtenido. Es decir, la sanción además de cumplir con su función punitiva típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio (Tesis XII/2004 y Jurisprudencia 24/2014). La finalidad de esto es asegurar que quien cometió un acto ilícito no se beneficie de ninguna forma con tal comisión.

Por ello, en el inciso f) del artículo 458.5 de la LEGIPE se establece que, de ser el caso, se debe atender al monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones para la individualización de la sanción.

## **Conclusiones**

El régimen sancionador en materia electoral se conforma de diversos principios y criterios, entre los que destaca el principio de proporcionalidad, el cual permite al operador jurídico la aplicación de una sanción en la medida de la conducta

infractora, misma que debe ser analizada conforme a los parámetros de la individualización de la sanción.

La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; lo que permite determinar la calificación de la falta, el bien jurídico protegido por la norma, así como la pretensión de inhibir la conducta del infractor en el futuro.

Por su parte, mediante las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; se determina la forma en que se llevó la conducta infractora, dentro o fuera de un proceso electoral y la demarcación territorial en la que se haya consumado, a fin de precisar el tipo de elección afectada.

Las condiciones socioeconómicas del infractor, hacen ver la capacidad que tiene el infractor para el pago de una multa que se le pretenda aplicar.

Las condiciones externas y los medios de ejecución, permiten visualizar el material o los bienes utilizados en la comisión de la falta, la intencionalidad o repercusión en la contienda electoral.

La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, dicha circunstancia permite determinar las veces que ha incurrido en la misma conducta el infractor, pero en diferente momento, lo cual repercute en la gravedad de la falta y en el incremento de la sanción.

En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones; como puede ser el beneficio obtenido o el daño causado a los bienes jurídicos tutelados, que repercute en el cumplimiento de las obligaciones del propio sujeto infractor.

  
**Olegario Martínez Mendoza**

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero; a 11 de marzo de 2025.