Ensayo: "La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral".
Autor: Eliud De La Torre Villanueva.

El principio de proporcionalidad, tiene sustento a partir del artículo 22, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1], en donde se señala a la literalidad que: *"Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado".*

Es importante resaltar, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[2], como máximo Tribunal en la materia electoral, ha sostenido que, el Derecho Administrativo Sancionador Electoral es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado Mexicano (ius puniendi) y, por esa razón, le son aplicables "mutatis mutandis" los principios que han sido desarrollados en el Derecho Penal.

Es por ello, que en los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, la autoridad administrativa y jurisdiccional, quienes tienen facultades para resolver los Procedimientos Ordinarios y Especiales Sancionadores, respectivamente, al momento de aplicar las sanciones respectivas, deben observar los derechos y garantías del Derecho Penal.

Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia **7/2005** de rubro "***RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES***" y en la tesis **XLV/2002**, de rubro "***DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL***"[3].

Bajo esa tesitura, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución General, la pena o sanción que se imponga en dichos procedimientos sancionadores, debe ser proporcional a la infracción cometida y al bien jurídico afectado. En tal sentido, en el ejercicio de la potestad sancionadora, el principio de proporcionalidad constituye una garantía frente a toda actuación de una autoridad administrativa y/o jurisdiccional que implique una restricción al ejercicio de derechos.

Ya que, este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye; esto es, la adecuada correlación entre la sanción impuesta y la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.[4]

Es así, que la aplicación del principio de proporcionalidad consiste en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o

---

[1] En adelante Constitución General.
[2] En adelante Sala Superior.
[3] Consúltese la página web: https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion.
[4] Consúltese la sentencia: ST-JE-239/2024

del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.[5]

De igual manera, cabe hacer mención que dicho principio se encuentra estrechamente vinculado con la razonabilidad y la graduación de la sanción a efecto de evitar que resulte injusta por incurrir en extremos de exceso o insuficiencia. De esta manera, la autoridad electoral -administrativa o jurisdiccional- goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción, una vez acreditada la responsabilidad de la conducta infractora.

Sin embargo, no debe pasarse por alto, que, para ello, es necesario que se tomen en cuenta las circunstancias concurrentes o particulares del caso concreto, dado que, el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico.

Por tanto, resulta indispensable que la autoridad funde y motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción. Esto es, la autoridad debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Ya que, solo así, se podría lograr la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme con los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción. [6]

Ahora bien, una vez acreditada la existencia de una infracción, para lograr la debida proporcionalidad en la imposición de la sanción, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, las cuales se encuentran previstas en el artículo 407 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo[7], siendo estas, las siguientes:

> *I. 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;*
> *II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;*
> *III. Las condiciones socioeconómicas de la persona infractora;*
> *IV. Las condiciones externas y los medios de ejecución;*
> *V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*
> *VI. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

En lo concerniente al primer elemento, relativo a la gravedad de la infracción, debe señalarse que la Sala Superior ha considerado que para calificar una infracción se

---

[5] Consúltese la sentencia: SUP-RAP-518/2011.
[6] Ídem.
[7] En adelante Ley de Instituciones.

debe tomar en cuenta lo siguiente[8]:

a. La importancia de la norma transgredida, señalando los preceptos o valores que se trastocaron o se vieron amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral.
b. Los efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma (puesta en peligro o resultado).
c. El tipo de infracción y la comisión intencional o culposa de la falta, análisis que atañe verificar si el responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudo prever su resultado.
d. Si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.

Lo anterior, permitirá calificar la infracción actualizada con el grado de: **levísima, leve o grave,** en el entendido de que este último supuesto puede calificarse a su vez como de gravedad: ordinaria, especial o mayor.

Asimismo, al momento de individualizar la sanción, la autoridad debe considerar que, en caso de existir reincidencia en la conducta infractora, este elemento automáticamente actualiza una agravante que daría lugar a la imposición de una sanción mayor.[9] Sin embargo, esto no significa que ante su ausencia, la autoridad deba considerarla una atenuante[10].

De todo lo anteriormente expuesto, a mi punto de vista y con base en mi experiencia tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional, en donde el suscrito en la práctica profesional elaboró múltiples proyectos de resolución tanto en los procedimientos administrativos sancionadores (PES y POS), así como también como autoridad revisora de los mismos, me he percatado que el ejercicio de la individualización de la sanción representa un reto: complejo y laborioso.

Debido a que, como fue reseñado previamente, si bien existen parámetros y criterios normativos y jurisprudenciales objetivos para individualizar la sanción, lo cierto es que, al gozar la autoridad resolutora de cierta discrecionalidad para realizar dicha individualización, al ser este ejercicio eminentemente casuístico -al considerar las circunstancias particulares que rodean la conducta infractora-, esto conlleva el reto de que cada caso sea analizado de forma distinta.

Esto es, se deben de analizar de forma pormenorizada todos y cada uno de los elementos antes descritos contenidos en el artículo 407 de la Ley de Instituciones, así como también los demás criterios establecidos por la Sala Superior. Lo cual, implica que cada elemento sea motivado o justificado de manera adecuada y

---

[8]EL criterio orientador S3ELJ/24/2003 de rubro "SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN".
[9] Con base en la jurisprudencia 41/2010, aprobada por la Sala Superior, de rubro es: "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN". Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 45 y 46.
[10]Criterio establecido en la sentencia SCM-RAP-99/2024.

suficiente, exponiendo las razones por las cuales se gradúa y se impone determinada sanción.

En este punto, considero importante referir un caso concreto reciente que al suscrito en su calidad de Secretario de Estudio y Cuenta le tocó analizar y elaborar el proyecto de resolución respectivo, siendo este el RAP/001/2025 y sus acumulados[11]. En este asunto, en síntesis, diversos partidos políticos se inconformaron en contra de una resolución aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, que resolvió un Procedimiento Ordinario Sancionador, en el cual se determinó declarar existentes las conductas denunciadas y sancionar a los partidos políticos promoventes con una reducción de su financiamiento público equivalente al uno y tres por ciento, respectivamente, correspondiente al ejercicio fiscal 2024.

Los partidos políticos actores, alegaban de manera conjunta, en lo sustancial, la indebida fundamentación y motivación en cuanto a la proporcionalidad de la sanción que les fue impuesta, al considerarla excesiva. El agravio se declaró fundado, porque se consideró que efectivamente le asistía la razón a los partidos actores, puesto que, en efecto, la resolución combatida no se encontraba debidamente fundada y motivada, al existir una indebida valoración de las circunstancias particulares de cada caso, es decir, la responsable no analizó de forma correcta la totalidad de los elementos señalados en el artículo 407 de la Ley de Instituciones y demás criterios jurisprudenciales.

Lo anterior, toda vez que la responsable partió de una premisa equivocada, al asumir que se actualizaban los elementos de la reincidencia y el dolo en la conducta infractora. Ya que, pasó por alto, en cuanto al primer elemento, que las conductas infractoras cometidas previamente por los actores que tomó en consideración para actualizar la reincidencia, no afectaban el mismo bien jurídico tutelado.[12]

Del mismo modo, en lo relativo al dolo, si bien la responsable motivó de forma correcta que los actores tuvieron conocimiento de la obligación que dio lugar a la conducta infractora (elemento intelectual), no así, respecto al elemento volitivo.[13]

Toda vez que para actualizar dicho elemento resultaba indispensable que exista la voluntad o intención de querer realizar la conducta infractora. Sin embargo, se consideró que ningún de los partidos actores tuvo la voluntad o intención deliberada de querer realizar la conducta infractora o incumplir la normativa, puesto que, como se razonó en la sentencia, en todos los casos, los institutos políticos desplegaron las acciones conducentes o tendentes a dar cumplimiento a la obligación prevista

---

[11] Dicha sentencia ha causado ejecutoria y es consultable en la página: http://www.teqroo.org.mx/

[12] Jurisprudencia 41/2010, de rubro: "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN

[13] Véase la tesis 1a. CVI/2005, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: "DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS". Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 206. Con el registro digital: 175605.

en el numeral 2 del artículo 295 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

De ahí que, al haber actualizado dichos elementos de forma incorrecta, dio como consecuencia que la responsable calificara la falta de forma inadecuada y, por ende, impusiera una sanción mayor a la que correspondía, resultando desproporcionada y excesiva. En tal sentido, al haber resultado fundado el agravio planteado por los actores, se revocó parcialmente dicha resolución en lo que fue materia de impugnación y se ordenó a la responsable emitir una nueva resolución debidamente fundada, motivada y proporcional de conformidad con los elementos que rodean la conducta infractora, para lo cual, debía nuevamente de calificar la falta e individualizar la sanción.

No se omite mencionar, que la autoridad responsable dio cabal cumplimiento a dicha resolución, imponiendo a los actores la sanción mínima prevista en el catálogo de sanciones, esto es, una amonestación pública. Con lo antes expuesto, se evidencia la importancia de la debida aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones impuestas, dado que, basta un incorrecto análisis de alguno de los elementos al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, para que la misma pueda ser considerada desproporcionada.