

# LA PROPORCIONALIDAD ENTRE INFRACCIÓN Y SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL: ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN, ORDINARIOS Y ESPECIALES SANCIONADORES

*Oswald Lara Borges*

## 1. Introducción

El régimen sancionador en materia electoral en México tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen los procesos democráticos, preservando la equidad, legalidad y transparencia en las contiendas electorales. Bajo este sistema, la imposición de sanciones debe regirse por el **principio de proporcionalidad**, de modo que toda medida sancionadora sea coherente con la gravedad de la infracción, necesaria para corregir la conducta y acorde al daño causado en la equidad del proceso (López Guerra, 2024).

La legislación electoral mexicana contempla diversos procedimientos sancionadores. En el presente ensayo se analizan en específico tres procedimientos que, por su impacto en la equidad de la contienda y la salvaguarda de los principios democráticos, resultan de particular interés:

1. **Procedimiento Sancionador en Materia de Fiscalización:** encargado de supervisar el origen y uso de los recursos públicos y privados en campañas electorales. Este procedimiento puede iniciarse **antes, durante o después** de las elecciones y está orientado a asegurar la transparencia financiera en los procesos electorales.
2. **Procedimiento Ordinario Sancionador en Materia Electoral (POS):** orientado a sancionar infracciones a la normativa electoral que, si bien no constituyen faltas graves, pueden dañar la competencia equitativa entre los actores políticos. Según sus propias reglas jurídicas, se puede interponer dentro o fuera de un proceso electoral, siempre que la infracción no tenga un impacto grave inmediato en el proceso electoral.
3. **Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral (PES):** diseñado para atender con rapidez conductas que puedan impactar directamente la equidad de la contienda, tales como actos anticipados de campaña, violencia política en razón de género o uso indebido de tiempos en radio y televisión. Este procedimiento se interpone principalmente durante el proceso electoral, dada su urgencia y su relación con situaciones que pueden alterar de forma inmediata la equidad electoral.

El objetivo de este ensayo es examinar cómo opera el principio de proporcionalidad en cada uno de estos procedimientos, revisando su marco jurídico, la jurisprudencia relevante y casos paradigmáticos, así como los desafíos que enfrenta su implementación en México. Para ello, se acudirá a:

- El **marco jurídico electoral** en México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y Reglamentos del Instituto Nacional Electoral (INE).
- **Jurisprudencia** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).
- **Casos ilustrativos** donde el principio de proporcionalidad haya sido objeto de discusión relevante.
- Un **análisis crítico**, a fin de detectar áreas de oportunidad y proponer recomendaciones que fortalezcan la aplicación de la proporcionalidad en estos procedimientos.

La adecuada observancia del principio de proporcionalidad constituye un mecanismo esencial para evitar, por un lado, **sanciones excesivas** que restrinjan de manera indebida los derechos político-electorales, y por otro, **sanciones insuficientes** que dejen impunes conductas ilícitas o no cumplan con su función correctiva y preventiva. Asegurar un balance apropiado resulta fundamental para preservar la legitimidad de las elecciones en México y afianzar la confianza ciudadana en las instituciones electorales.

## 2. Concepto de infracción y sanción en materia electoral

El sistema sancionador electoral cumple la misión de salvaguardar los principios democráticos que rigen las elecciones. Para entender cómo se aplica el principio de proporcionalidad, resulta imperativo establecer, en primer lugar, qué se entiende por *infracción electoral* y qué tipo de *sanciones* pueden imponerse.

### 2.1 Infracción electoral

Una infracción electoral se configura cuando una persona física o jurídica —partido político, candidato, funcionario público, medio de comunicación o ciudadano— actúa u omite actuar en contravención de la normativa electoral, afectando la equidad en la contienda o los derechos político-electorales de la ciudadanía (Valdés, 2021, p. 67). El artículo 456 de la LGIPE (2014) dispone que estas infracciones pueden abarcar conductas como:

- Uso indebido de recursos públicos en campañas electorales.
- Coacción o compra del voto.
- Actos anticipados de campaña o precampaña.
- Propaganda electoral en lugares prohibidos o tiempos no permitidos.
- Uso de financiamiento ilícito para campañas.
- Violencia política en razón de género.
- Incumplimiento de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

La Sala Superior del TEPJF, en la Jurisprudencia 23/2018, determinó que la gravedad de una infracción se debe valorar conforme al impacto en la equidad y la reiteración de la conducta, lo que conecta directamente con la pertinencia de aplicar el principio de proporcionalidad al establecer una sanción.

### 2.2 Sanción electoral

Se denominan sanciones electorales a las medidas sancionatorias que las autoridades competentes imponen para salvaguardar la equidad y el orden en la contienda. El artículo 456 de la LGIPE también describe las sanciones aplicables, entre las que se incluyen:

- **Amonestaciones públicas.**
- **Multas económicas.**
- **Reducción del financiamiento público** a partidos políticos.
- **Cancelación de candidaturas** o pérdida de registro de partidos políticos.
- **Inhabilitación** de ciudadanos para postularse a cargos de elección popular.

La Sala Superior del TEPJF, en la Jurisprudencia 12/2010, estableció que cualquier sanción electoral debe apegarse a los principios de **legalidad, certeza, imparcialidad y equidad**, y además ser **proporcional** a la infracción cometida, evitando así la restricción indebida de los derechos político-electorales.

### 2.3 Principio de proporcionalidad en la determinación de sanciones electorales

El principio de proporcionalidad se compone de tres elementos (Alexy, 2003, p. 75), adoptados por la jurisprudencia del TEPJF y la SCJN:

1. **Idoneidad:** Según Robert Alexy, la idoneidad implica que la medida adoptada sea adecuada para alcanzar el fin perseguido. En el contexto de las sanciones electorales, la sanción debe estar estrechamente vinculada con la conducta infractora y ser capaz de disuadir futuras violaciones. La Sala Superior del TEPJF, en la Jurisprudencia 12/2010, subraya que la sanción idónea cumple con los principios de **certeza, imparcialidad y equidad**, atendiendo el **daño real** ocasionado en la contienda.
2. **Necesidad:** Robert Alexy define la necesidad como la exigencia de que la sanción sea la medida menos restrictiva posible para lograr el cumplimiento de la norma. En este sentido, la sanción no debe afectar de forma excesiva los derechos político-electorales. Así, no debe existir otra medida igualmente eficaz, pero menos lesiva, para corregir el comportamiento infractor. Este principio ha sido confirmado por la SCJN en su jurisprudencia, donde se especifica que la

sanción debe ser la medida menos lesiva, asegurando que no se afecte de forma desproporcionada los derechos fundamentales.

3. **Proporcionalidad en sentido estricto:** Este principio exige un equilibrio entre la gravedad de la conducta y la severidad de la sanción. La SCJN ha señalado que se requiere ponderar el **beneficio público** de la sanción frente a la **afectación al infractor**, garantizando que no se sobrepasen los límites de lo razonable (Tesis P./J. 20/2014).

En la sentencia SUP-REP-136/2021, la Sala Superior del TEPJF ratificó la multa impuesta al Partido Verde Ecologista de México por la contratación de influencers en veda electoral, pues se consideró proporcional dado el beneficio indebido y el daño a la equidad que dicha conducta generó. Por otro lado, en la sentencia SUP-RAP-726/2017, la misma Sala anuló una multa del INE al no apreciar un impacto sustancial en la equidad del proceso y, por ende, estimó que la sanción no cumplía con el principio de proporcionalidad.

### **3. Proporcionalidad entre infracción y sanción en los procedimientos sancionadores en materia electoral**

Si bien el principio de proporcionalidad se aplica de manera transversal en todo el ámbito sancionador electoral, la legislación mexicana prevé diversos **procedimientos** que abordan infracciones específicas. En este apartado, se examina cómo opera la proporcionalidad en tres procedimientos relevantes:

1. **Procedimiento Sancionador en Materia de Fiscalización,**
2. **Procedimiento Ordinario Sancionador en Materia Electoral, y**
3. **Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral.**

#### **3.1 Regulación y fundamento jurídico**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, art. 41) designa al Instituto Nacional Electoral (INE) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como autoridades responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales, así como de la imposición de sanciones. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y los Reglamentos emitidos por el Consejo General del INE son el marco jurídico que norma los procedimientos sancionadores.

El Reglamento de Fiscalización del INE (Acuerdo INE/CG661/2017) rige los mecanismos de supervisión de los ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos, así como los criterios para sancionar irregularidades financieras. Por su parte, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE (Acuerdo INE/CG125/2020) regula la presentación de denuncias, su sustanciación y las resoluciones en procedimientos ordinarios y especiales sancionadores, garantizando que las resoluciones se apeguen al principio de proporcionalidad.

#### **3.2 Proporcionalidad en el Procedimiento Sancionador en Materia de Fiscalización**

El Procedimiento Sancionador en Materia de Fiscalización está orientado a revisar la legalidad del financiamiento público y privado en campañas electorales. Este procedimiento puede iniciarse antes, durante o después de las elecciones, dado que las irregularidades financieras pueden no necesariamente tener un impacto inmediato sobre la equidad de la contienda, pero afectan la legalidad y transparencia del proceso.

- **Aplicación del principio de proporcionalidad:**

- **Idoneidad:** La sanción económica debe corresponder a la irregularidad detectada, resultando disuasoria sin convertirse en excesiva.
- **Necesidad:** Debe aplicarse la sanción menos restrictiva que logre corregir la falta y disuadir conductas similares.

- **Proporcionalidad en sentido estricto:** Equilibrar el monto de la multa o la medida impuesta con la gravedad de la infracción financiera y el beneficio obtenido.

En la sentencia **SUP-RAP-726/2017**, la Sala Superior del TEPJF consideró desproporcionada una multa a un partido político por errores menores en sus reportes financieros, ajustándola a un nivel coherente con la afectación real en la equidad.

### **3.3 Proporcionalidad en el Procedimiento Ordinario Sancionador en Materia Electoral**

El **Procedimiento Ordinario Sancionador (POS)** atiende infracciones que, sin ser graves, pueden menoscabar la equidad electoral. Estas conductas normalmente no implican un impacto inmediato de gran escala.

- **Aplicación del principio de proporcionalidad:**

- **Idoneidad:** La sanción debe corresponder a la conducta infractora, evitando efectos sobre-disuasorios o exiguos.
- **Necesidad:** Antes de imponer sanciones como multas o inhabilitaciones, se pondera si existen medidas correctivas más moderadas.
- **Proporcionalidad en sentido estricto:** El castigo debe ser justo en relación con el daño en la competencia y no devengar perjuicio excesivo (López Guerra, 2024).

En la Jurisprudencia 15/2017, la Sala Superior del TEPJF determinó que las sanciones aplicadas en el POS debían analizar la **afectación concreta** de la conducta en la contienda y, en caso de ser mínima, aplicar castigos acordes al nivel de impacto.

### **3.4 Proporcionalidad en el Procedimiento Especial Sancionador en Materia Electoral**

El **Procedimiento Especial Sancionador (PES)** atiende con rapidez faltas graves que pueden incidir de forma directa e inmediata en la equidad electoral, como **violencia política de género, actos anticipados de campaña y uso indebido de tiempos en medios**.

- **Aplicación del principio de proporcionalidad:**

- **Idoneidad:** Se exige que la sanción sea adecuada para remediar y disuadir infracciones con alto potencial de desestabilizar la contienda.
- **Necesidad:** Dada la urgencia, la autoridad debe actuar de forma expedita, pero sin sacrificar la proporcionalidad; no deben adoptarse medidas más restrictivas de lo esencial.
- **Proporcionalidad en sentido estricto:** Se sopesa cuidadosamente la gravedad de la infracción y la sanción a fin de no suprimir derechos políticos sin un fundamento sólido.

En la sentencia **SUP-REP-136/2021**, la multa al Partido Verde Ecologista de México por la contratación de influencers en veda electoral fue confirmada al considerarse proporcional, dada la repercusión inmediata en la equidad de la campaña. En contraste, si la conducta no hubiere tenido tanta influencia, el Tribunal habría considerado rebajar la sanción o modularla conforme al impacto real.

### **3.5 Análisis comparativo y sugerencias generales**

Tras examinar la proporcionalidad en cada procedimiento, se identifican algunas **áreas de oportunidad** comunes:

1. **Unificación de criterios:** Actualmente, la determinación de sanciones no siempre sigue pautas homogéneas. Sería deseable un sistema de *tablas de referencia* o lineamientos específicos que orienten al INE y al TEPJF en la graduación de multas y medidas sancionadoras.
2. **Transparencia en la fundamentación:** Las resoluciones deben describir con claridad el razonamiento que lleva a imponer determinada sanción, justificando la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida.
3. **Progresividad en caso de reincidencia:** Una conducta repetitiva debería llevar a sanciones gradualmente más severas para reforzar el efecto disuasorio.

4. **Capacitación y sensibilización:** Tanto los órganos administrativos como jurisdiccionales podrían fortalecer la formación de su personal en la doctrina de la proporcionalidad y en los criterios jurisprudenciales más recientes.
5. **Revisión periódica de reglamentos:** Para adaptar las normas a los cambios en la vida política y tecnológica (por ejemplo, propaganda en redes sociales), evaluando la proporcionalidad ante nuevos tipos de infracciones.

#### 4. Conclusiones

El principio de proporcionalidad constituye un pilar esencial en la imposición de sanciones electorales, garantizando que las infracciones reciban una respuesta conforme a su gravedad e impacto en la equidad de la contienda. Tanto en el Procedimiento Sancionador en Materia de Fiscalización, como en el Procedimiento Ordinario Sancionador y el Procedimiento Especial Sancionador, la proporcionalidad exige:

- **Idoneidad:** Relación directa con la conducta, sin medidas que excedan el daño causado.
- **Necesidad:** Preferir la sanción menos restrictiva que preserve el objetivo de cumplimiento de la ley.
- **Proporcionalidad en sentido estricto:** Equilibrar la severidad de la infracción con la respuesta sancionadora.

La jurisprudencia del TEPJF y la SCJN ha sido determinante para delinear estos criterios, si bien aún persisten retos en la unificación de criterios sancionadores y la fundamentación clara y transparente de las resoluciones. Un mayor rigor académico en la aplicación de la proporcionalidad —por ejemplo, estableciendo lineamientos o *tablas orientativas* y reforzando la capacitación del personal involucrado— podría robustecer la confianza ciudadana y consolidar la legitimidad del sistema electoral en México (Tesis P./J. 20/2014).

En conclusión, fortalecer la aplicación del principio de proporcionalidad en los diversos procedimientos sancionadores no solo contribuye a prevenir sanciones excesivas o insuficientes, sino que afianza el estado de derecho electoral y garantiza que las contiendas se desarrollen bajo los principios democráticos de legalidad y equidad.

#### Referencias Bibliográficas

- Alexy, R. (2003). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Congreso de la Unión. (2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Diario Oficial de la Federación.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2024). *Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización*.
- López Guerra, L. (2024). *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, (13), 127-150.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014). Tesis P./J. 20/2014. *Principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo XXXVII.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2024). *El test de proporcionalidad en la Suprema Corte: Aplicaciones y desarrollos recientes*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2010). Jurisprudencia 12/2010. *Principio de proporcionalidad en materia sancionadora electoral*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2017). *SUP-RAP-726/2017*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018). Jurisprudencia 23/2018. *Determinación de la gravedad de la falta en materia electoral. Elementos que deben considerarse*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2021). *SUP-REP-136/2021*.
- Valdés, F. (2021). *Hacia una cultura de cumplimiento en materia electoral*. Fondo de Cultura Democrática.