

periódica y pacífica, y es allí que los entes administrativos y jurisdiccionales de la materia electoral tienen que coexistir de manera profesional cumpliendo sus atribuciones y funciones como autoridades imparciales y garantes de los derechos político-electorales de la ciudadanía y de la tutela jurídica de los entes que se vinculan en esta materia sustancial en la vida democrática de México.

1.1. Análisis breve del derecho administrativo sancionador electoral federal y el estado de Tabasco, (procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales)

En este contexto de estudio, como marco normativo para garantizar que los procesos electorales sean democráticos, equitativos y producto de ejercicios democráticos auténticos, se ha estructurado en las Leyes mexicanas a nivel federal y local el régimen administrativo sancionador electoral cuyos procedimientos se clasifican: *i.* Procedimiento ordinario (POS); *ii.* Especial sancionador (PES)⁷; *iii.* Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos⁸; *iv.* Procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos⁹; y *v.* Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas¹⁰.

Dichos procedimientos contribuyen a la protección y regularidad de las contiendas electorales para investigar y resolver determinadas conductas de los entes vinculados a la materia electoral que vulneren principios constitucionales, convencionales y legales.

Al respecto, su finalidad es la de sustanciar las quejas y denuncias presentadas a los institutos electorales o aquellas incoadas de oficio a efecto de que la autoridad competente mediante la valoración de los medios de prueba que aporten las partes y las que, en caso, se hayan obtenido durante la investigación para que se determine la existencia o no de las faltas a la normatividad, restituir el orden vulnerado e inhibir las conductas violatorias de las normas y principios que rigen la materia electoral.

En el régimen del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, en el plano federal la facultad de imposición de sanción de las infracciones respecto al procedimiento especial le corresponde al TEPJF a través de su Sala Especializada, (con la precisión que así será hasta el 1 de septiembre de 2025, conforme al artículo Cuarto¹¹ Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado el 15 de septiembre de 2024 y Octavo¹² Transitorio del Decreto de reforma a la LGIPE, publicado el 14 de octubre de 2024-), por su parte al INE le corresponderá la fase de investigación e integración del expediente para remitirlo a dicha Sala para la resolución correspondiente.

En el régimen del Derecho Administrativo Sancionador Tabasqueño, se establece un procedimiento ordinario que se encarga del conocimiento de infracciones generales a la legislación electoral, y el procedimiento especial instaurado para conocer cuando se trate de quejas presentadas en contra de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el párrafo octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Federal, que contravengan normas sobre propaganda política o electoral o constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, y con las quejas de violencia política contra la mujer en razón de género y que resuelve el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

⁷ En el ámbito local únicamente están el POS y el PES derivado de las reformas electorales del 2014, la fiscalización del origen y destino de los recursos públicos de los partidos políticos en gastos ordinarios, precampañas de sus procesos internos y campañas en los procesos electivos constitucionales.

⁸ El Reglamento para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tales, las quejas o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, consultable en la página oficial del INE

⁹ Relativos a gastos ordinarios; actividades específicas; de precampaña; y campañas políticas, que, con las reformas de 2012, se estableció que el INE es la autoridad fiscalizadora de los recursos públicos de los partidos políticos, aspirantes, candidatos de partidos e independientes, y las acciones tendientes a la obtención del voto.

¹⁰ Este procedimiento se establece tanto en el ámbito federal y local.

¹¹ Se refiere que la ley preverá la extinción de la sala regional especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a más tardar el 1o. de septiembre de 2025, por lo que sus magistraturas no se renovararán en la elección extraordinaria del año 2025.

¹² El Octavo transitorio del decreto en comento establece que los recursos materiales, humanos, financieros y presupuestales, así como los asuntos en trámite correspondientes a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serán asumidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral, a partir del 1o. de septiembre de 2025, fecha en que dicha sala especializada quedará extinta. Para atender de manera adecuada los trabajos de entrega-recepción de los asuntos jurisdiccionales de la Sala Regional Especializada y para dar cumplimiento a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 476 de esta Ley, antes del 1o. de septiembre de 2025 la Sala Superior creará una Unidad Especializada con personal suficiente y capacitado que reciba los asuntos que estén en poder de la sala especializada al momento de su extinción.

En cada ámbito de aplicación federal y local se establecen las diversas infracciones, sujetos y sanciones, siendo menester precisar la competencia exclusiva del ámbito federal las quejas de radio y televisión y las relativas a fiscalización.

Al respecto, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE tiene por objeto regular los procedimientos sancionadores aplicables respecto de las faltas administrativas establecidas en los capítulos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto del Título Primero del Libro Octavo de la LEGIPE, así como el procedimiento para la adopción de medidas cautelares.

En ese tenor, la fiscalización¹³ de los recursos que dispongan en las contiendas electorales los sujetos obligados, tiene como objetivo salvaguardar principalmente la equidad de las elecciones respecto a los recursos públicos y privados de los partidos políticos, candidaturas y personas aspirantes a los cargos públicos, para que las precampañas y campañas, inclusive en el actual proceso judicial no se vean influenciadas por algún ente prohibido por la legislación comicial, que incline la balanza a favor de las personas participantes.

1.2. La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral en los procedimientos de fiscalización, ordinarios y especiales.

Con relación a la proporcionalidad entre la infracción y sanciones, previsto en el régimen administrativo se prevé una lista de entes vinculados, un catálogo de conductas y sanciones, y es ahí donde cobra relevancia los principios de razonabilidad y proporcionalidad que al emplearse por el operador jurídico previamente se debe efectuar un test que analice si los resultados producidos son acordes a la naturaleza constitucional establecida en las normas y las sanciones, ello porque las sanciones deben ser adecuadas, idóneas, acordes, razonables que cumplan la finalidad de infligir una sanción justificada, que no resulte una carga desmedida o injusta, pero que no se vea insuficiente para lograr inhibir o disuadir conductas que resulten lesivas a los bienes y principios jurídicos tutelados.

La metodología jurídica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor la sanción, es ahí en la que proporcionalidad entre la infracción electoral y la graduación de la sanción en materia electoral en el plano federal la podemos ubicar en el artículo 458, numeral 5, de la LEGIPE, y de similar en los ámbitos locales¹⁴ para la individualización de las sanciones, refiere que, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, 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 él¹⁵; b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción¹⁶; c) Las condiciones socioeconómicas del infractor¹⁷; d) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones¹⁸; e) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones¹⁹.

¹³En efecto, el CG del INE, para efectos de la fiscalización de las elecciones judiciales federales y locales emitió el acuerdo INE/CG54/2025, denominado **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES DEL PODER JUDICIAL, FEDERAL Y LOCALES**

¹⁴ En la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Tabasco se encuentra ubicado en el artículo 348 apartado 5.

¹⁵ En ese aspecto para la individualización de la sanción es necesario determinar si la falta calificar es: i) levisima; ii) leve o iii) grave, y si incurre en este último supuesto precisar si la gravedad es de carácter ordinaria, especial o mayor; si la conducta fue dolosa o culposa; si hubo o no hubo lucro económico o beneficio económico alguno; y si existe o no reincidencia del sujeto o ente sancionado.

¹⁶ Al respecto la autoridad debe analizar las circunstancias de: **Modo**. Se tratan de la forma en los actos que dieron las acciones que constituyen la infracción; **Tiempo**. La temporalidad en cuanto a la fecha en que se cometió la infracción; **Lugar**. En ese sentido se establece el área geográfica en la cual se desarrolló la conducta desplegada de la infracción.

¹⁷ Se tiene que realizar un estudio socioeconómico del sujeto infractor en el caso de los partidos se focaliza su financiación pública y en el caso de los diversos entes las condiciones socioeconómicas del infractor. **d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución; al respecto se tiene que establecer la conducta infractora desplegada por el sujeto denunciado y los medios a su alcance para realizar la infracción y la afectación de víctima en los casos de violencia política de género.

¹⁸ En ese sentido la autoridad debe establecer si el sujeto infractor ha sido sancionado por las mismas conductas para graduar de mayor medida en caso de que sea reincidente.

¹⁹ La autoridad debe establecer o cuantificar el monto del beneficio obtenido, el lucro, daño o perjuicio causado con motivo de las acciones realizadas por el sujeto infractor.

En diversos casos, tanto la calificación de las conductas como infracciones, la calidad de las pruebas que sustentan las mismas, como la proporcionalidad en la graduación de la sanción han sido controvertidas ante los órganos jurisdiccionales que en las diversas épocas de las conformaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sostenido una línea jurisprudencial robusta en algunos casos y dúctil en otros tantos.

En ese sentido las autoridades administrativa y jurisdiccionales competentes, debe establecer la proporcionalidad entre la infracción electoral cometida y la graduación de la sanción en materia electoral, teniendo como base normativa lo previsto en el artículo 22 de la CPEUM, el cual en su párrafo primero, señala como parámetro lo siguiente: Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquier otra pena inusitada y trascendental, toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Justamente allí, cobra sentido la aludida proporcionalidad y lo establecido en el citado precepto constitucional, pues las autoridades jurisdiccionales tienen instrumental jurídico y atribuciones como aplicar el test de proporcionalidad, -instrumento idóneo para verificar la incidencia de normas generales en derechos humanos.

Dicha herramienta permite establecer si existen razones suficientes para que una persona habiendo cometido una infracción a la normatividad electoral sea sancionada, siendo fundamental que la graduación de la sanción sea racional, necesaria, idónea y proporcional. Pues una sanción graduada inadecuadamente violenta el pacto normativo federal al colisionar desproporcionalmente, es decir, no se justifica adecuadamente el objeto, racionalidad, proporcionalidad y necesidad de la misma. Ello porque cualquier sanción incide en la disminución de los derechos humanos fundamentales previstos en los artículos 1º, 5º, 14, 16, 17, 22, 35 fracción V de la CPEUM tratándose de una posible intromisión a principios constitucionales que tutelan derechos fundamentales²⁰, como son: proporcionalidad de la pena, dignidad humana, confiabilidad, igualdad, prohibición de discriminación, principio a la no autoincriminación y el derecho a la reinserción, en tal razón, el test de proporcionalidad permite determinar si ese menoscabo en uno u otro caso es razonable de modo que, sea posible sostener la proporcionalidad y razonabilidad prevista en el artículo 22 de la Carta Magna y en las fuentes del derecho administrativo sancionador electoral.

Sentado lo anterior, considero que a fin de hacer más eficaz y eficiente se podría diseñar en la normatividad a nivel federal un Procedimiento de fiscalización en donde un órgano especializado con autonomía de gestión y con herramientas de fiscalización adecuadas realice la vigilancia del origen y destino de los recursos públicos y privados que se vinculen con las elecciones federales y locales que elabore y emita los dictámenes consolidados y proyectos de resolución correspondientes, y la aprobación de los dictámenes consolidados y resoluciones, así como la determinación de sanciones sean facultad los órganos jurisdiccionales ya sea a nivel federal o local sobre las infracciones e individualice las sanciones.

1.3. Conclusiones y propuestas

En ese contexto analítico a manera de conclusión y propuestas estimo que, la determinación en la calibración de las infracciones y sanciones en materia electoral es uno de los temas importantes en el régimen de derecho administrativo sancionador en México, que generan tensión a los entes que son sancionados, dado que en algunos casos perciben incongruencias respecto a otros asuntos, por ello se puede construir un diseño constitucional, legal y reglamentario, más eficiente.

²⁰ Ferrajoli, los Derechos Fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos: el garantismo, en este aspecto, es la otra cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración y la implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos.

Primero. Es necesario establecer criterios proporcionales entre las infracciones y las sanciones en el régimen de derecho administrativo sancionador electoral.

Segundo. Es necesario una ley sustantiva y adjetiva donde se establezcan claramente las infracciones, procedimientos ordinarios, especiales y de fiscalización sanciones proporcionales en la materia electoral.

Tercero. Por lo que hace a la fiscalización de gastos ordinarios, de precampaña y campaña de los partidos políticos, aspirantes, precandidaturas y candidaturas en las elecciones constitucionales y judiciales.

Cuarto. Desagregar hacia una Ley de fiscalización, las infracciones y procedimientos de rendición de cuentas, vigilancia, procedimientos de fiscalización, de manera sencilla y clara con procedimientos adecuados y con criterios idóneos y proporcionales para la individualización de las sanciones.

Quinto. Derogar la facultad al Consejo General del INE, de tal manera que, sea otro ente especializado con autonomía de gestión y funcionamiento²¹ con herramientas normativas suficientes para investigar y que este a su vez proponga a un Tribunal especializado en fiscalización los dictámenes consolidados y los proyectos de sanción sobre la probable vulneración a las normas de la rendición de cuentas, y este determine la comisión de la infracción y proceda a individualizar bajo parámetros de graduación, racionales, necesarios, idóneos y proporcionales a la infracción.

Sexto. Regresar de nueva cuenta la facultad a los estados de fiscalización²² tratándose de la financiación pública y privada mediante un ente especializado local, con autonomía de gestión y funcionamiento con diseños normativos suficientes para investigar el origen y destino de los sujetos que se vinculen a las elecciones locales, que este a su vez proponga a un Tribunal especializado los dictámenes consolidados y los proyectos de sanción sobre la probable vulneración a las normas de la rendición de cuentas, y este determine la comisión de la infracción y proceda a individualizar bajo parámetros de graduación, racionales, necesarios, idóneos y proporcionales a la infracción.

BIBLIOGRAFÍA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Constitución Política de Tabasco; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley de Instituciones y Partidos Políticos de Tabasco; Reglamento de fiscalización, Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización del INE; Reglamento de Quejas y Denuncias del INE; Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Ed., Porrúa, México, 2007; Prieto Díaz, Raúl Antonio, *Colección Estudios Teóricos y Prácticos, Tomo 2, Serie Amparo Contra Leyes*, México, IURE Editores, 2004; González Oropeza, Manuel, *Las Controversias entre la Constitución y la Política Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 6*, México, 1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México; Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, Estudio Preliminar de Daniel Moreno, 15ª. Ed., México, Porrúa, 2006; Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, 18ª, ed., Traducción Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2002; Adame Goddard, Jorge, *Filosofía para Juristas*, 2ª. Ed. McGraw Hill-Interamericana Editores, S.A. de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

²¹ Es decir que se abandone el actual diseño de que la unidad técnica de fiscalización, y comisión de fiscalización que propone al CG del INE los dictámenes consolidados y los proyectos de sanción resultado de la revisión de los recursos ordinarios, de actividades específicas, de precampaña y campaña de los sujetos obligados.

²² Ello bajo el principio de quien otorga el financiamiento local son los estados de la federación, por ende quien da la financiación vigila su origen y destino lícito.