



- La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores

“La proporcionalidad entre la infracción y la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores”.

Eliud De La Torre Villanueva.<sup>1</sup>

El principio de proporcionalidad tiene sustento a partir del artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, 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<sup>3</sup>, 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*)<sup>4</sup> y, por esa razón, le son aplicables “*mutatis mutandis*” los principios que han sido desarrollados en el Derecho Penal.

Por ello, 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 correspondientes, deben observar los derechos y garantías del Derecho Penal.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad de Quintana Roo, campus Chetumal. Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Modelo campus Chetumal y Mérida Yucatán. Maestro en Derechos Humanos por el Instituto de Formación Especializada en Derechos Humanos en conjunto con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo. Maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el ámbito laboral, formó parte del Instituto Electoral de Quintana Roo, dentro del periodo comprendido de junio de 2009 a julio de 2010, ocupó el cargo de Asistente Electoral; de agosto de 2010 al treinta y uno julio de 2017, se desempeñó como Profesional de Servicios adscrito a la Dirección Jurídica y de Organización Electoral del citado Instituto. Dentro del Tribunal Electoral de Quintana Roo, del periodo comprendido de agosto de 2017 a noviembre de 2023 se desempeñó como Jefe del Área de Investigación adscrito a la Unidad de Capacitación e Investigación. Mientras que, entre julio a septiembre de 2018 laboró en la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el cargo de Asesor, adscrito a la ponencia del Magistrado Emilio Sánchez Cordero Grossman. Posteriormente, de noviembre de 2023 a noviembre de 2024 se desempeñó como Secretario Auxiliar de Estudio y Cuenta. Actualmente se desempeña como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

<sup>2</sup> En adelante Constitución General.

<sup>3</sup> En adelante Sala Superior.

<sup>4</sup> Consultable en la página [https://www.te.gob.mx/editorial\\_service/media/pdf/12072024201318606.pdf](https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/12072024201318606.pdf)

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*”<sup>5</sup>.

Bajo esa tesisura, 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; existe 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.<sup>6</sup>

Es así, 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 del sector que éste afectado y, en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.<sup>7</sup>

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

---

<sup>5</sup> Consultese la página web: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion>.

<sup>6</sup> Consultese la sentencia: ST-JE-239/2024 en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/toluca/ST-JE-0239-2024.pdf>

<sup>7</sup> Consultese la sentencia: SUP-RAP-518/2011 en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00518-2011>

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 tomar 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 en las cuales impone y gradúa una sanción. Esto en razón de que la autoridad debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Ya que, sólo 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.<sup>8</sup>

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<sup>9</sup>, 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*

---

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> En adelante Ley de Instituciones.

*VI. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

De igual modo debe considerarse lo previsto en la tesis IV/2018 de rubro: “INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN”, resulta fundamental que los elementos para individualizar la sanción antes mencionados sean valorados adecuadamente por la autoridad resolutora, sin que sea necesario seguir un orden de prelación para su estudio.

Aunado a lo anterior, la autoridad resolutora 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.<sup>10</sup> Sin embargo, esto no significa que, ante su ausencia, la autoridad deba considerarla una atenuante<sup>11</sup>.

Con lo 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 ha elaborado múltiples proyectos de resolución tanto en los procedimientos administrativos sancionadores (PES y POS)<sup>12</sup>, 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

---

<sup>10</sup> Con base en la jurisprudencia 41/2010, aprobada por la Sala Superior, de rubro: “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.

<sup>11</sup> Criterio establecido en la sentencia SCM-RAP-99/2024.

Consultable en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/df/SCM-RAP-0099-2024.pdf>

<sup>12</sup> Procedimiento Especial Sancionador y Procedimiento Ordinario Sancionador

circunstancias particulares que rodean la conducta infractora-, esto conlleva el reto de que cada caso sea analizado de forma distinta.

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

Considero importante referir un caso concreto reciente que fue analizado por el suscrito en calidad de Secretario de Estudio y Cuenta de este Tribunal y del cual derivó el proyecto de sentencia RAP-001-2025 y sus acumulados<sup>13</sup>, que en síntesis señala que, diversos partidos políticos<sup>14</sup> se inconformaron en contra de una resolución aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo<sup>15</sup>, 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 les asistía la razón, 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 autoridad responsable no analizó de forma correcta la totalidad de los

---

<sup>13</sup> Consultable en: <http://www.teqroo.org.mx/np9/RAPOld.php> Cabe resaltar que dicha sentencia causó ejecutoria y, por ende, ha quedado firme.

<sup>14</sup> PVEM, MC, PAN y PRI.

<sup>15</sup> En adelante autoridad responsable o Consejo General.

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 reincidencia y 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

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

De ahí que, al haber analizado dichos elementos de forma incorrecta, origino como consecuencia que el Consejo General calificara la falta de forma inadecuada y, por ende, impusiera una sanción mayor a la que correspondía, lo que resulta desproporcionada y excesiva. En tal sentido, al considerarse fundado el agravio planteado por los actores, se ordenó a la responsable emitir una nueva resolución debidamente fundada, motivada y proporcional de conformidad con los elementos

---

<sup>16</sup> Jurisprudencia 41/2010, de rubro: "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN".

<sup>17</sup> 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.

que rodeaban la conducta infractora, a efecto de calificar la falta e individualizar nuevamente la sanción.

En ese sentido, el Consejo General en cumplimiento a la sentencia, el día catorce de febrero del presente año, a través de sesión extraordinaria, aprobó la resolución IEQROO/CG/R-002-2025<sup>18</sup>, mediante la cual, en un nuevo ejercicio de individualización de la sanción, tomando como base lo resuelto por este Tribunal, determinó calificar la infracción, por cuanto a la totalidad de los denunciados (actores) como culposa.

Asimismo, la responsable determinó que no se acreditaba la reincidencia para ninguno de los partidos políticos actores, ya que el PVEM y MC no contaban con registro vigente en el catálogo de sujetos sancionados por infracción a la normatividad local. Y, en el caso del PAN y PRI, si bien contaban con registros vigentes por haber cometido anteriormente conductas infractoras, lo cierto es que, en el presente asunto no se transgredía el mismo bien jurídico tutelado.

Es así, el Consejo General determinó calificar la falta para la totalidad de los denunciados (actores) como levísima y, en consecuencia, les impuso a los partidos políticos actores la sanción prevista en el artículo 406, fracción I, inciso a) de la Ley de Instituciones, consistente en una amonestación pública, al considerar que la misma era adecuada, racional y proporcional.

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, para que la sanción impuesta pueda ser considerada desproporcionada. De ahí, la trascendencia de una adecuada individualización de la sanción.

---

<sup>18</sup>Consultable en: <https://www.ieqroo.org.mx/Sesiones-ConsejoGeneral.html>

## Fuentes de información

### **Legislación Federal**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

### **Legislación Estatal**

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

### **Jurisprudencias**

7/2005 de rubro: “*RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES*”, aprobada por la Sala Superior. Consultable en:  
<https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

41/2010 de rubro: “*REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN*”, aprobada por la Sala Superior. Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

### **Tesis**

XLV/2002, de rubro: “*DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL*”, aprobada por la Sala Superior. Consultable en:  
<https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

IV/2018, con el rubro: “*INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN*”, aprobada por la Sala Superior. Consultable en:  
<https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

1a. CVI/2005, bajo el rubro: “*DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS*”, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206. Con el registro digital: 175605.

Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175605>

### **Sentencias**

ST-JE-239/2024. Consultable en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/toluca/ST-JE-0239-2024.pdf>

SUP-RAP-518/2011. Consultable en:

<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00518-2011>

SCM-RAP-99/2024. Consultable en:

<https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/df/SCM-RAP-0099-2024.pdf>

RAP-001-2025 y sus acumulados.

Consultable en: <https://www.te.gob.mx/media/pdf/b84771e107d6722.pdf>