

# Individualización de las sanciones.

Notas para su reflexión

Enrique Aguirre Saldivar





# **Individualización de las sanciones.**

Notas para su reflexión



Temas selectos de  
Derecho Electoral **55**

# Individualización de las sanciones. Notas para su reflexión

Enrique Aguirre Saldivar



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

México, 2016

342.7104  
A626i

Aguirre Saldivar, Enrique.

Individualización de las sanciones. Notas para su reflexión / Enrique Aguirre Saldivar. -- Primera edición. -- México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

71 pp.-- (Temas selectos de Derecho Electoral; 55)

ISBN 978-607-708-380-1

1. Sanciones – Derecho electoral – México. 2. Derecho procesal electoral – México. 3. Procedimiento especial sancionador – México. 4. Derecho administrativo sancionador – México. 5. Delitos electorales – México. 6. Justicia electoral – México. I. Título. II. Serie.

### **Temas selectos de Derecho Electoral**

*Individualización de las sanciones. Notas para su reflexión*

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.  
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-380-1

Impreso en México.

## Directorio

### Sala Superior

Magistrada Janine M. Otálora Malassis  
Presidenta

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña  
Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera  
Magistrado Indalfer Infante Gonzales  
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón  
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso  
Magistrado José Luis Vargas Valdez

### Comité Académico y Editorial

Dr. Álvaro Arreola Ayala  
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot  
Dr. Hugo Saúl Ramírez García  
Dr. Pedro Salazar Ugarte  
Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva  
Lic. Ricardo Barraza Gómez  
Secretarios Técnicos



## Presentación

El cambio político hacia la democracia en México se enmarcó en continuas reformas electorales avocadas a solucionar inconformidades de los actores políticos respecto al diseño institucional dentro del cual tenían lugar las elecciones. La integración de autoridades electorales, las reglas de operación de los actos de organización de comicios, las nulidades y la calificación electoral, así como otras instituciones y procedimientos jurídicos en la materia tendieron a fortalecer la pluralidad en los órganos depositarios del poder público mediante la consecución de elecciones periódicas, libres, auténticas, transparentes y equitativas.

La institucionalidad electoral ha perseguido objetivos muy específicos. Uno de ellos es precisamente la salvaguarda de los principios constitucionales rectores de los procesos electorales. Justo ahí se encuentra la función normativa de la potestad sancionadora electoral, pero también, en la que se puede apreciar toda su relevancia social.

Mediante el análisis de la individualización de las sanciones en materia electoral, en este número de la colección Temas selectos de Derecho Electoral el doctor Enrique Aguirre Saldivar, secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), hace patente mucho de lo que hasta ahora se ha analizado y lo lleva más allá, planteando los retos que aún existen en cuanto a la aplicación de esta figura.

Así, en este trabajo se pone de relieve la importancia que la individualización de la sanción tiene en el derecho sancionador electoral. El texto comienza con la muestra de un panorama acerca de cómo la teoría del derecho ha concebido la misma. Primero desde un enfoque estructuralista, preponderantemente descriptivo, y después, desde uno de tipo funcionalista de corte sociológico, centrado en atender la función jurídica, pero también política y social de la figura.

Desde esta última perspectiva, el autor hace un recuento sumamente documentado y profundo de la función central que la sanción tiene como concepto jurídico fundamental. En tanto consecuencia jurídica, realza la función tutelar de esta en relación con el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, esclarece que la individualización de la sanción posee tres vertientes: una legislativa (punibilidad), otra judicial (punición) y la última, de tipo ejecutiva (pena), lo que da cuenta de la múltiples facetas de la misma en el derecho electoral mexicano.

Al establecer que esta figura tiene lugar en diferentes sedes, es decir, cobra aplicación por distintos sujetos de derecho, inclusive en su vertiente de punición, como partidos políticos, autoridades administrativas y judiciales electorales, y jueces penales, también se muestran las especificidades normativas de su ejercicio en los diversos subsistemas sancionadores en materia electoral que, de acuerdo con el autor, son: a) nulidades electorales, b) derecho penal electoral y c) derecho sancionador electoral, aunque sin olvidar las interacciones entre los mismos y las dificultades comunes.

Posteriormente, se presentan los 13 principios que rigen la facultad sancionadora electoral: legalidad, especificidad, audiencia y debido proceso, estricto derecho, proporcionalidad, mínima intervención, *non bis in idem*, presunción de inocencia, viabilidad, *in dubio pro reo*, *non reformatio in peius*, oportunidad y resocialización, con el fin de apuntar la relación existente entre estos y los dos actos que conforman la individualización en sí: la elección de la sanción a imponer y la gradación de la misma. Ello, porque la autoridad debe considerar, primero, la importancia del bien jurídico tutelado, así como las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, las condiciones socioeconómicas del infractor, las condiciones y medios de ejecución, la reincidencia —en su caso—, y el monto del beneficio, lucro, perjuicio o daño.

Después de explicar la forma en que las autoridades jurisdiccionales han analizado estos elementos, por medio de 15 casos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral, el autor señala que el ejercicio que conlleva la individualización de la sanción en materia electoral se puede consolidar mediante una teoría jurídica constitucional electoral integradora, de tipo funcionalista, que salvaguarde el carácter tutelar de ella, pero que tenga también en cuenta el principio de definitividad que rige todos los actos de las autoridades electorales.

Lo anterior, obligaría a los actores involucrados en los procesos parlamentarios a revisar el diseño institucional de los procedimientos electorales mediante los cuales se ejerce la función sancionadora en la materia, dado que algunos temas, marcadamente el de los plazos, deben ser objeto de reflexión y probablemente de reforma.

Como el lector puede apreciar en estas líneas, tiene en sus manos un trabajo académico enriquecido con la experiencia práctica que analiza un tema muy actual y de importancia para la justicia electoral y la vida democrática del país.

# Individualización de las sanciones.

## Notas para su reflexión

Enrique Aguirre Saldivar

Sumario: I. Introducción; II. Acerca de la sanción y su individualización en el derecho sancionador electoral; III. Evolución del régimen sancionador electoral en México y la individualización de la sanción; IV. Elementos constitutivos de la individualización de la sanción; V. Algunos casos de individualización de la sanción en la materia; VI. Principales retos que enfrenta la individualización de la sanción; VII. Conclusiones, VIII. Fuentes consultadas.

### I. Introducción

En el derecho electoral (en general) y el derecho sancionador electoral (en particular), la individualización de la sanción (IS) desempeña una función estratégica, vital, sensible y compleja, en la que interviene un sinnúmero de variables de diversa índole. La IS ha representado un reto permanente para sus intérpretes y aplicadores quienes, obligados a imponer sanciones justas, deben atender los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, equidad, certeza, necesidad, proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica que garanticen la constitucionalidad y convencionalidad de esos actos y resoluciones concretos de aplicación. La IS implica un compromiso imprescindible con la justicia y asume mayor relevancia con la reciente reforma constitucional y legal en materia político-electoral (reformas del 10 de febrero y 23 de mayo de 2014, respectivamente), al plantear un nuevo modelo nacional de competencias y enfatizar la vertiente punitiva del derecho electoral, más rigurosa, técnica y especializada. Incluso, se modificó el diseño orgánico y procedimental del denominado procedimiento especial sancionador (PES), a efecto de que la IS sea competencia ya no de la autoridad administrativa electoral, sino de un órgano formalmente jurisdiccional: la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TPEPJF).

Por lo anterior, en el presente trabajo se pretende identificar el amplio universo de hipótesis, sujetos, conductas, clasificaciones y criterios que conforman la IS, así como reconocer los diferentes problemas que enfrenta la autoridad (administrativa o jurisdiccional) al ponderar un catálogo de elementos que le permitan fijar, en el caso concreto, una sanción justa, proporcional, eficaz, ejemplar y persuasiva. También, se busca destacar el punto de equilibrio que la IS debe garantizar entre los derechos fundamentales individuales del imputado y los derechos colectivos de la comunidad agraviada; vislumbrar los retos que podría enfrentar la IS en materia político-electoral ante el contexto de un nuevo paradigma constitucional de derechos en los que ha incursionado el Estado mexicano y generar elementos para la reflexión o discusión en relación con la trascendencia de la IS en el *ius puniendi*, la justicia y el Estado constitucional y democrático de derecho.

## II. Acerca de la sanción y su individualización en el derecho sancionador electoral

Debido a que el presente trabajo se refiere a la individualización de la sanción, resulta necesario abordar en principio algunos aspectos relevantes en relación con la sanción y su importancia en el derecho.

El concepto de sanción ocupa un lugar central e imprescindible en la teoría jurídica, acerca del cual —como señaló Bobbio— los clásicos han gastado ríos de tinta, pues no hay problema de la filosofía del derecho que haya tenido un atractivo mayor, que haya dado lugar a las más encarnizadas discusiones y que haya sido objeto de mayores indagaciones y reflexiones como la sanción, al plantear interrogantes atinentes a si esta es el concepto central o primario del derecho, si es un elemento interno o externo de la norma jurídica y nota imprescindible de la misma, si la nulidad es una sanción<sup>1</sup> o, entre otros puntos más, si las sanciones son únicamente negativas (castigos) o también pueden ser positivas (premios e incentivos) (Lara 2011, 13).

La relevancia que tiene la sanción en el derecho y en las diversas maneras de entender a este último en la vida del Estado se refleja, por ejemplo, en la metodología y orden en que se aborda el estudio de los llamados conceptos jurídicos fundamentales

---

<sup>1</sup> A juicio del suscrito, la nulidad sí es una sanción, de hecho, una de las más graves en materia electoral (Aguirre 2015, 79-80).

en la teoría jurídica,<sup>2</sup> en el que según la postura que adopte el autor, la sanción es abordada:

- 1) Como el primer y más importante concepto jurídico —incluso antes que el de *persona*—, a partir del cual deriva toda la explicación epistemológica, estructural y deontológica del derecho.
- 2) Como elemento que ocasionalmente se llega a actualizar y no necesariamente en forma represiva, a partir del comportamiento de otros conceptos jurídicos fundamentales (deber jurídico, antijuridicidad, responsabilidad, imputación, etcétera) y con el fin de dar congruencia, funcionalidad y eficacia al derecho.

Por lo tanto, se pueden identificar dos grandes posturas en el estudio de la sanción: la estructuralista y funcionalista o sociológica (Lara 2011, 10-1).

- 1) Estructuralista (perspectiva interna y anatómica, tendente a mostrar en qué consiste la sanción y qué elementos la integran). En la corriente iuspositivista, dentro de la propuesta estructural de la norma de derecho desarrollada por Kelsen en su estática jurídica (si es *A*, debe ser *B*), la sanción es un elemento indispensable —norma primaria o sancionadora— que salvaguarda y actualiza el deber ser —normas secundarias o sancionadas—. Es decir, si *A* es la hipótesis o supuesto antijurídico o ilícito, *B* es la sanción que surge como consecuencia de aquel, en aras de garantizar el debido cumplimiento del deber ser del derecho (Villoro 2000, 313-23). Es precisamente en esa lógica que para Kelsen lo antijurídico o ilícito, lejos de negar o afectar al derecho, lo actualiza y le da vigencia, al generar la condición que lo reafirma y pone en marcha su esencia sancionadora, pues es por medio del antijurídico que se pone en acción la sanción, con el fin primordial de hacer valer el derecho.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Entre los cuales se puede citar, a manera de ejemplo y admitiendo que la identificación de los mismos es tema de debate en la teoría jurídica contemporánea, los siguientes: norma jurídica; supuestos, hechos y actos jurídicos; persona y personalidad jurídica; derecho subjetivo; deber jurídico, responsabilidad e imputación; antijuridicidad e ilicitud; sanción y coacción.

<sup>3</sup> Relacionado con el rubro “Los actos coactivos estatuidos por el orden jurídico como sanciones”, Kelsen sostiene que

“Tan pronto aparece el acto coactivo estatuido por el orden jurídico como reacción ante una conducta humana determinada por ese orden, el acto coactivo adquiere el carácter de una sanción, y la conducta humana contra la cual se dirige el acto coactivo, el carácter de

Así, según Kelsen, en el contexto de que el derecho implica una técnica de control social cuya característica principal es el uso de la fuerza institucionalizada, la sanción es —en tanto ordenación de dicha fuerza, la razón de ser de un sistema jurídico—, el acto coactivo que tiene por objeto la privación de un bien, ejercido por una autoridad y como consecuencia de la conducta de algún individuo (Moreso y Vilajosana 2004, 130-31).

En ese sentido, dentro de un Estado de Derecho la sanción evita la impunidad, reservándose al propio Estado su aplicación mediante sus órganos competentes y conforme a lo previsto en la ley.

La sanción es tan importante y necesaria en esa postura que, dependiendo de su presencia o ausencia en las normas jurídicas, se propone la clasificación de estas últimas<sup>4</sup> en:

- a) *Leges perfectae*, que prevén sanciones tendentes a privar de efectos al acto antijurídico, como la inexistencia o nulidad.
- b) *Leges plus quam perfectae*, que además de castigar al infractor prevén la reparación del daño causado.
- c) *Leges minus quam perfectae*, cuando si bien no impiden los efectos del acto violatorio, imponen al responsable un castigo.
- d) *Leges imperfectae*, que no contienen o prevén sanción alguna (García 1980, 89-91).

Asimismo, también dentro de un esquema preponderantemente estructuralista que se decanta por el perfil negativo de la sanción —castigo—, esta se vincula con el carácter coactivo<sup>5</sup> de las normas jurídicas y aparece como una consecuencia directa del incumplimiento de un deber jurídico por parte del obligado.

---

un comportamiento prohibido, antijurídico, de una transgresión o delito; se trata de la conducta contrapuesta a aquella que debe ser considerada como obligatoria o conforme a derecho, una conducta mediante la cual puede evitarse la aplicación de la sanción.” (Kelsen 1986, 48).

<sup>4</sup> Como se precisa, dicha clasificación se menciona con el fin primordial de destacar el grado de relevancia que determinadas teorías otorgan a la sanción tanto en el contexto de la estructura de las normas jurídicas como del derecho, pues en un plano más amplio son muy diversas las críticas a tal propuesta, verbigracia, que la mayoría de las normas jurídicas no prevén una sanción, como es el caso de las normas jurídicas de definición, declarativas, interpretativas, transitorias o procedimentales; que resulta imposible que a cada norma jurídica corresponda un precepto de sanción; que existen ámbitos del derecho, como el derecho internacional, cuyas normas no están necesariamente dotadas de coacción.

<sup>5</sup> Coacción. Del latín *coactio-omis*, fuerza o violencia que se ejerce para obligar a alguien a ejecutar algo. Poder legítimo del derecho para imponer su cumplimiento o prevalecer sobre su infracción (RAE 2001, 572).

En tanto que este último, es decir, el deber jurídico, es el comportamiento al que están obligadas las personas de conformidad con lo establecido en una regla o precepto jurídico. Es por ello —entre otras razones— que el derecho ha sido calificado como una disciplina del deber ser, al prescribir conductas obligatorias que deben observarse para hacer posible la convivencia. El deber ser que el derecho impone a las personas tiene además un fundamento lógico ya que, ante la infinidad de conductas que en uso de su libre albedrío podría adoptar cada persona, se haría imposible cualquier tipo de convivencia ordenada, generando caos y anarquía. Para algunos autores, el deber ser es el concepto más típico del derecho, por lo que todo aquello que por prescripción de una norma jurídica sea obligatorio y coercible, constituye un deber jurídico. Así, a raíz del deber jurídico, lo optativo, contingente y discrecional, se convierte en una imposición normativa de hacer o no hacer, requerida, exigible y necesaria.<sup>6</sup>

En esta tesitura, es decir, en relación con la visión estructuralista de la sanción en su aspecto negativo (castigo, represión) y el carácter eminentemente coactivo del derecho, Ulises Schmill plantea lo siguiente al inicio de su estudio acerca de los conceptos fundamentales de la teoría general del derecho:

Partimos del supuesto de que el derecho es un orden coactivo de la conducta humana. Este concepto del derecho tiene una gran tradición histórica que se remonta a Hobbes, pasa por Hugo Grocio, Pufendorf, Christian Thomasius, Bentham, Austin, para desembocar en autores tan conspicuos como Ihering, Weber, Jellinek y Kelsen. Conocemos las objeciones que se han aducido a este postulado. Haciendo a un lado la discusión sobre lo correcto de ellas, solo diremos que es posible concebir que la función de este postulado es determinar el objeto de estudio de la ciencia del derecho, pues solo se concebirán como jurídicas aquellas normas que puedan ser descritas por enunciados hipotéticos que en su consecuencia tengan

---

<sup>6</sup> En relación con la vinculación entre deber jurídico y sanción, Rodolfo Vázquez acude a Hart y Kelsen, señalando —de acuerdo con las ideas propuestas por cada uno de ellos— que hay un deber jurídico cuando una persona está obligada porque existe una norma, verbigracia, una persona paga impuestos porque está obligada frente a la norma; en tanto que el deber jurídico es la conducta opuesta al acto antijurídico pues, por ejemplo, si evadir impuestos es un acto antijurídico porque es condición de una sanción, no evadir impuestos (pagarlos) constituye un deber jurídico. Por tanto, concluye, no hay deber jurídico sin que esté prevista una sanción para la conducta opuesta (Vázquez 2008, 104-6).

por contenido una sanción, es decir, normas cuyo contenido sea que ciertos órganos dispongan u ordenen la privación, incluso con medios coactivos, de ciertos bienes, bajo la condición de la realización de ciertos hechos, también determinados o establecidos, por los órganos correspondientes. Podríamos aceptar —concluye dicho autor esta idea central— las frases contundentes de Ihering (Ihering 1960, 159-60):

La coacción ejercida por el Estado constituye el criterio absoluto del derecho, una regla desprovista de coacción jurídica es un contrasentido; es un fuego que no quema, una antorcha que no ilumina. Poco importa que esta coacción sea ejercida por el juez (civil o criminal) o por la autoridad administrativa. Son derecho todas las normas realizadas de este modo; todas las demás, aunque de hecho fueran universalmente obedecidas, no lo son. Solo llegan a serlo cuando el elemento (exterior) de la coacción pública se les agrega (Schmill 2003, 285-6).

Con lo anterior queda demostrado —aunque sea someramente— la importancia que la sanción representa en la teoría jurídica y, de manera más concreta y explícita, en la forma de entender y aplicar el derecho, al ubicarlo, según la postura citada, como un instrumento de carácter necesariamente coactivo e imprescindible del Estado.

- 2) Funcionalista (óptica externa y fisiológica, dirigida a analizar para qué sirve la sanción y qué funciones cumple). También identificada como postura sociológica —con cierta tendencia iusnaturalista—, tiende a privilegiar la función de la sanción, sus consecuencias y eficacia en el derecho y en la vida de la comunidad, inclinándose incluso por privilegiar el carácter positivo que debe revestir la sanción cuando por medio de esta, en vez de castigar, se premian o incentivan determinadas conductas.<sup>7</sup>

En relación con esta forma de concebir la sanción, el mismo Bobbio transitó de una postura estructuralista a otra funcionalista/sociológica (tanto en su teoría de

<sup>7</sup> Al abordar las funciones del derecho, Manuel Atienza analiza el papel de este último como agente de cambio social, citando a clásicos de la sociología del derecho como Saint-Simon, Comte, Marx, Spencer, Maine, Durkheim y Max Weber, destacando el papel de las sanciones tanto negativas (prisión, multa, privación de derechos, indemnización) como positivas (recompensa), en el propósito del derecho de alcanzar un doble fin: 1) uno interno, consistente en lograr la conformidad de la conducta de los destinatarios con lo establecido en la norma; 2) otro externo, tendente a conseguir determinados efectos sociales (Atienza 2004, 145-71).

la norma como del ordenamiento jurídico). Así, en el prólogo a la primera edición castellana de la *Teoría general del derecho*, explica que sus estudios pioneros de teoría jurídica se centraron básicamente en la estructura del derecho, igual que lo fueron las obras de Levi, Dabin, Roubier, Haesaert, Kalinowski, Von Wright, García Maynez, Ross, Kelsen y Hart. Sin embargo, el iusfilósofo y politólogo florentino comenta que a partir de la década de 1960 empezó a cobrar interés el desarrollo de trabajos acerca de la sociología del derecho que, el hasta entonces formalismo imperante, había descuidado. En ese sentido cita la obra de Luhmann (1972) y destaca una clara tendencia de la teoría jurídica hacia el aspecto funcionalista del derecho, a tal grado importante, que la colección de sus escritos de teoría del derecho —del denominado socialismo liberal— publicada en 1977, se intitula *De la estructura a la función*. A su vez, esta visión diferente del derecho, traducida a la sanción, es claramente descrita por Bobbio, quien expresa:

el derecho ya no solo tenía la función esencialmente negativa de proteger los derechos de los ciudadanos y de reprimir sus violaciones, sino que había asumido también la de impulsar las actividades socialmente útiles, recurriendo a sanciones positivas (premios e incentivos) superficialmente consideradas en la teoría tradicional (Bobbio 2013, IX-XII).

Junto con esta visión funcionalista o sociológica de la sanción, se fortalecen las posiciones que ven en esta última un instrumento promotor de actividades creativas y buenas prácticas (aspecto positivo de la sanción, relacionado con premios, incentivos, motivación), lo cual genera una perspectiva cualitativamente distinta, alejada de aquella que la ubica como mero mecanismo inhibitorio de conductas reprochables basado en el temor al castigo o la represión (sentido negativo de la sanción).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Esta nueva perspectiva de la sanción —en particular— y del derecho —en general— se expresa, entre otros, en la faceta funcionalista de la obra de Bobbio, la cual es descrita por Roberto Lara de la siguiente manera:

“Una vez en el terreno del análisis funcional, Bobbio centra su atención en la pregunta ¿para qué sirve el derecho? En lugar de ¿qué es el derecho? Ese cambio en la concepción del derecho tendría que ver con factores como el desarrollo de la sociología del derecho a partir de la segunda guerra mundial, la pérdida de la función (tradicional) del derecho en la sociedad industrial, la existencia de funciones negativas del derecho, o la aparición de nuevas funciones del derecho como la función distributiva o la función promocional. La idea fundamental de Bobbio es que, en el paso del estado liberal al estado

Ahora bien, por cuanto hace a la función de la sanción en materia político-electoral, además de visualizar en ella los fines descritos por las escuelas estructuralista y funcionalista, resulta de vital importancia tener presente que más allá de su aspecto estrictamente punitivo tendente a infligir un castigo concreto al responsable de una infracción, la sanción tiene como principal cometido coadyuvar a salvaguardar los principios constitucionales rectores de la materia electoral y temas sustanciales inherentes a esta, como los valores intrínsecos de una elección democrática: certeza, equidad, legalidad, objetividad, libertad de expresión, etcétera.

Es decir, la sanción en materia político-electoral tiene un cometido prioritario y cualitativamente distinto al objetivo más evidente de castigar (o premiar, si se adopta una visión funcionalista/positiva de la sanción) —función sancionadora *strictu sensu*—, consistente en preservar los valores democráticos —función tutelar—.

Lo antes referido, es decir, la definición de los objetivos superiores del derecho electoral sancionador —traducidos al momento de la *is*— es planteada por José Roldán Xopa, quien al comentar en torno al procedimiento especial sancionador manifiesta lo siguiente:

La aplicación de las sanciones conduce a entender que se trata de una función por la cual la autoridad subsume la conducta en el tipo y aplica la pena administrativa. Sin embargo, lo que resalta el TEPJF al generar el PES, no es la aplicación de la sanción, sino la necesidad de salvaguardar la legalidad y los principios del proceso así como los derechos de los actores políticos. El planteamiento anterior muestra que el empleo del procedimiento sancionador excede sus límites tradicionales. Tal situación lleva a explorar la relación que tiene dicho procedimiento con el sistema electoral como ordenamiento de la democracia representativa. [...] Lo relevante en el caso del derecho administrativo sancionador no es aplicar sanciones, sino ser un auxiliar en la preservación del proceso democrático. Las medidas cautelares

---

social, el ejercicio de la función primaria de regular el comportamiento ha asumido formas distintas a las tradicionales que reposaban en la intimidación mediante sanciones negativas. Esas nuevas formas son medidas de alentamiento como los premios (sanciones positivas), los incentivos y las facilitaciones. Las sanciones positivas son las promesas de premios consistentes en otorgar una satisfacción a quienes han cumplido con una determinada actividad. [...] Los mecanismos promocionales tienen la ventaja de que influyen positivamente en la *psique* del destinatario ofreciéndole ventajas, haciéndole más fáciles las cosas y estimulándole a actuar conforme a las normas. La diferencia entre la técnica promocional y la tradicional de la sanción negativa está en el hecho de que el comportamiento que tiene consecuencias jurídicas no es ahora la inobservancia, sino la observancia" (Lara 2011, 296).

tienen la misma racionalidad cuando se insertan en el derecho administrativo, sea el sancionador o en procedimientos de tutela o de acción frente al riesgo. Lo relevante es la preservación de la regularidad del interés u orden público. Su lógica es instrumental. (Roldán 2012, 16 y 63).

Aspecto que las autoridades competentes en esta materia deben tener presente y privilegiar al aplicar sanciones (léase, en la especie, IS), máxime de acuerdo con el nuevo modelo del derecho sancionador electoral que ha acentuado la repercusión de las determinaciones adoptadas en procedimientos de naturaleza “punitiva” al ámbito propiamente electoral.<sup>9</sup>

En relación con esto último,<sup>10</sup> cabe destacar que el modelo sancionador electoral derivado de la última reforma constitucional y legal en la materia ha acentuado el vínculo, así como la incidencia, en el ámbito sancionador con el estrictamente electoral, lo cual repercute precisamente y de manera preponderante en la IS, pues la expeditéz y premura con que se ha comprometido el desahogo de los procedimientos sancionadores (especiales, de fiscalización de recursos e incluso ordinarios) al sujetarlos con los tiempos de los procesos electorales, obliga a la IS,

---

<sup>9</sup> En relación con esta transición del modelo sancionador electoral, al estudiar la justicia electoral como prevención y resolución de conflictos, Jesús Orozco deja en claro la separación que existía hasta antes de las últimas reformas en la materia (2006-2007 y 2014) entre los ámbitos estrictamente electoral y sancionador, al señalar:

“es importante advertir que en este estudio no se hará referencia a los aspectos relacionados con los delitos electorales [...], ni con las faltas administrativas de carácter electoral, ya que las resoluciones sobre el particular no inciden propiamente en la validez o nulidad de los actos y procedimientos electorales, sino que van dirigidos estrictamente a fincar las responsabilidades penales y administrativas de los infractores. Cabe señalar que, en México, la persecución de los delitos electorales de carácter federal le corresponde a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República (PGR), en tanto que la imposición de las penas respectivas es competencia de los juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación (PJF); por su parte, la investigación de las faltas administrativas cometidas por los partidos políticos es competencia de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral (IFE) o, por ejemplo, las relacionadas con sus informes anuales sobre el origen y destino de sus recursos o los relativos a sus gastos de campaña electorales es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del propio Instituto, mientras que la imposición de las sanciones respectivas le corresponde exclusivamente al mencionado Consejo General, la cual puede ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” (Orozco 2006, 5).

<sup>10</sup> Comentado con mayor detalle en el apartado atinente a la evolución del régimen sancionador electoral.

entre otros retos, con un mínimo de elementos probatorios, lo cual dificulta aún más la función sancionadora en materia electoral, de suyo compleja y sensible.

Por otra parte, de manera más específica, es oportuno señalar que con la voz de la IS se pueden atender muy diversos aspectos relacionados con la imposición de una consecuencia derivada de determinada conducta irregular, ocurrida en diferentes ámbitos, etapas o contextos del derecho electoral. En consecuencia, con el fin de delimitar el objeto de análisis del presente trabajo, se formulan los siguientes criterios de distinción:

- 1) Sin entrar al debate acerca de la autonomía del denominado derecho sancionador electoral, derivada de su propia especificidad y de las diferencias epistemológicas, materiales, orgánicas y procedimentales con respecto a los derechos penal y administrativo sancionador<sup>11</sup> (lo cual rebasa el objeto de estudio del presente trabajo), podemos afirmar que todas estas disciplinas guardan determinada relación derivada de que todas corresponden a diversas manifestaciones de la potestad sancionadora del Estado, por lo que existe entre ellas un vínculo importante a partir del cual se han generado criterios relevantes en la materia (tesis XLV/2002).
- 2) Solo para ubicar el ámbito de estudio al que se construye el presente trabajo y reconociendo plenamente que el derecho sancionador electoral no corresponde totalmente al derecho penal, se invoca una interesante distinción que, en relación con la individualización de la pena, plantean Islas y Ramírez (1989, 1685-7).

Al respecto, dichos autores señalan que la individualización de la pena (IS) comprende tres ámbitos que, si bien integran un sistema, son diferentes, a saber: la individualización legislativa (punibilidad), la individualización judicial (punición) y la individualización ejecutiva (pena). Es decir, la individualización de una pena

---

<sup>11</sup> En ese sentido, con base en la pauta metodológica establecida por Alejandro Nieto para distinguir entre derecho penal y derecho administrativo sancionador, se plantea que el citado derecho sancionador electoral se distingue de tales manifestaciones del *ius puniendi* estatal, entre otros aspectos, porque encuentra su fundamento en la normativa electoral y no en códigos penales ni leyes de responsabilidades administrativas; tipifica y sanciona faltas, no delitos ni infracciones; las sanciones son impuestas por partidos políticos o autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales, no por jueces penales o administrativos, y sus procedimientos y recursos son igualmente específicos en su trámite, sustanciación y efectos jurídicos (Velasco y Vázquez 2009, 77-8). Esta distinción del derecho sancionador electoral con respecto a las materias penal y administrativa también es comentada en Cerezo (2011, 125-45).

(sanción) es un asunto integral que atañe, en el ámbito de sus propias esferas de competencia, a los tres poderes constituidos en sus respectivos subsistemas: al legislador, que establece por medio de la norma el catálogo de posibles sanciones a imponer por la comisión de ciertos actos (punibilidad); al juzgador, que entre tales opciones de sanciones normadas determina cuál de ellas aplica en el caso concreto (punición), y al ejecutivo, que hace cumplir la sanción específica impuesta mediante su aplicación material (pena).<sup>12</sup>

En ese contexto, el presente trabajo se acota de manera específica a la punición, es decir, a la individualización administrativa o jurisdiccional de las sanciones (a cargo de institutos o tribunales electorales), y no a los trabajos legislativos tendentes a establecerlas normativamente —si bien, ocasionalmente, en un esfuerzo de hermenéutica jurídica, el juez puede llegar a atender las razones que llevaron al legislador a prever determinadas sanciones— ni a las tareas administrativas atinentes a su ejecución.

Ahora bien, con respecto al concepto de punición, los citados autores señalan lo siguiente:

Punición es fijación de la particular y concreta privación o restricción de bienes del autor del delito, realizada por el órgano jurisdiccional para reafirmar la prevención general y determinada cuantitativamente por la magnitud de la culpabilidad (Islas y Ramírez 1989, 1686).

A su vez, de tal aseveración, los citados autores distinguen, entre otros, los siguientes aspectos de la punición (individualización judicial de la sanción): es un mandato particular y concreto; dictado exclusivamente por el órgano jurisdiccional en una sentencia; es fijación concreta de privación o restricción de bienes del autor

<sup>12</sup> De acuerdo con el particular, cabe citar la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (tesis 1a. CCCXI/2014 [10a.]), en la que se acota, precisamente, que en términos de lo previsto en el artículo 22 constitucional de acuerdo con lo identificado en la dogmática jurídico penal como “penalidad”, “punibilidad”, “merecimiento”, “necesidad de la pena” o “pena abstracta”, el análisis de proporcionalidad está ligado a la obra legislativa, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, en tanto que, por el contrario, el análisis de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales corresponde propiamente a la individualización de la sanción que lleva a cabo el juzgador, cuando este determina la sanción concreta en un caso determinado, es decir, cuando decide cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido en la penalidad, realizando eventualmente un test de proporcionalidad.

del delito; su legitimación deriva de la comisión del delito plenamente probado; solo se dicta contra sujetos imputables; debe ser proporcional a la magnitud de la culpabilidad; su función es reafirmar la prevención general; no puede ser indeterminada ni irracional y es fundamento de la pena.

- 3) Por otra parte, también es importante precisar que al hablar de sanciones *lato sensu*, se abre una diversidad de hipótesis en el ámbito electoral que, si bien al momento de concretar la sanción implican lógicamente un ejercicio de IS, no necesariamente son la materia de análisis en el presente trabajo. En este sentido se pueden advertir, por ejemplo: la IS que ejecutan los órganos competentes de los partidos políticos al resolver litigios o procedimientos disciplinarios internos respecto a sus afiliados o militantes, que incluso puede derivar en la aplicación de una de las sanciones más graves previstas al respecto, como la expulsión. La IS derivada de procedimientos por responsabilidades administrativas que se llevan a cabo respecto a servidores públicos de órganos electorales como el Instituto Nacional Electoral (INE) o el TEPJF. La IS concerniente a muy diversos temas propiamente electorales, como las nulidades del voto, de la votación o de la elección (por causas específicas, genéricas o por principios, según el caso), la pérdida del registro de un partido político, etcétera. O la IS atinente al ámbito del derecho penal electoral.

Es por ello que, atendiendo —entre otros factores— a sus fines específicos, al bien jurídico protegido, al grado de lesividad y reproche de las irregularidades o a la naturaleza de las sanciones y características de sus procedimientos, al hablar del régimen punitivo en materia electoral se pueden distinguir diferentes ámbitos o subsistemas, como el concerniente a la justicia intrapartidista, nulidades electorales, régimen disciplinario y responsabilidades de servidores públicos, delitos electorales, fiscalización y régimen sancionador electoral propiamente dicho.

En principio, cada uno de estos subsistemas funciona por cuerda separada, con sus propios tiempos y conforme a sus objetivos particulares. Así, por ejemplo, mientras el subsistema de nulidades electorales se rige por los plazos constitucionales establecidos para el desahogo de cada una de las etapas de un proceso electoral y pretende sustancialmente salvaguardar los principios rectores de elecciones democráticas, auténticas y periódicas, con la consecuencia de anular aquellos actos que no satisfagan tales requisitos, el subsistema sancionador electoral se debe regular por los plazos idóneos para llevar a cabo la investigación exhaustiva de los hechos que son objeto de queja o denuncia, buscando primordialmente que no queden impunes irregularidades

que, si bien pueden estar vinculadas con actos electorales, no son necesariamente de esa índole, aplicando para ello sanciones meramente administrativas (amonestación, multa, suspensión de ministración de prerrogativas, cancelación de registros, etcétera).

Sin embargo, es importante destacar (por su trascendencia actual en lo que respecta a la IS) que a consecuencia de la última reforma constitucional y legal en materia político-electoral, la separación entre los referidos subsistemas (sancionador electoral y de nulidades electorales propiamente dichos) se ha desdibujado al grado de que posibles infracciones ventiladas en los subsistemas de fiscalización o sancionador electoral pueden llegar a repercutir en el subsistema de nulidades electorales, verbi-gracia, tratándose del dictamen relacionado con los ingresos y gastos de campaña o el resultado de quejas presentadas al respecto que se traduzcan en rebase de topes de gastos de campaña, adquisición indebida de tiempos en radio y televisión o aplicación de recursos de procedencia ilícita o gubernamental (investigados y en su caso sancionados en procedimientos sancionadores), todos los cuales, a partir del nuevo diseño constitucional y legal en la materia, pueden convertirse en causas de aplicación de sanciones (IS) que repercuten directamente en las elecciones, por ejemplo, en la cancelación del registro de una candidatura o en la nulidad de comicios.

Brevemente, las características de algunos de estos subsistemas son las siguientes:

- 1) Nulidades electorales. Regulado básicamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), este subsistema está vinculado, sustantiva y directamente, con irregularidades de índole electoral (no administrativas, pues estas son materia del referido subsistema del derecho sancionador electoral), toda vez que la materia de controversia consiste en actos intrínsecamente electorales (principios y valores rectores de elecciones democráticas, jornada electoral, casillas, votación, emisión del voto, actas electorales, cómputos electorales, elegibilidad de candidatos, etcétera). Asimismo, dada su especial naturaleza, el régimen de nulidades no exige en principio un ejercicio de IS, pues la sanción en sí misma no implica graduación (como en el caso de las sanciones económicas) y el acto de decisión se centra en determinar acerca de su aplicación o no aplicación, por ejemplo, la anulación o no anulación de un voto, de la votación recibida en una casilla o de una elección (esta última por causa específica, genérica o por violación a principios).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> En relación con la denominada *Nulidad por principios* (Aguirre 2015, 65-95).

Asimismo, el subsistema de nulidades electorales tiene lugar —primordialmente— en la última etapa del proceso electoral (resultados, cómputos y calificación de la elección).

No obstante, como se ha mencionado, con motivo de la última reforma constitucional y legal en materia político-electoral, las nulidades electorales fueron repositionadas, específicamente, al preverse nuevas hipótesis concretas de causas de nulidad de elección (CPEUM, artículo 41, párrafo segundo, base VI, 2014; LGS MIME, artículo 78 bis, 2014)<sup>14</sup> derivadas directamente de lo resuelto en el subsistema sancionador electoral, verbigracia, rebase de tope de gastos.

14 CPEUM, artículo 41, párrafo segundo, base VI:

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. [...] La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- 1) Se exceda el gasto de campaña en cinco por ciento del monto total autorizado.
- 2) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.
- 3) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Y LGS MIME, artículo 78 bis:

- 1) Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI del artículo 41 de la CPEUM.
- 2) Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor a cinco por ciento.
- 3) En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.
- 4) Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.
- 5) Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.
- 6) Para efectos de lo dispuesto en la base VI del artículo 41 de la CPEUM, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico. A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

- 2) Derecho penal electoral. Regulado sustancialmente en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 23 de mayo de 2014 y reformada por decreto el 27 de junio de 2014.<sup>15</sup> La aplicación de tal normativa y el conocimiento de este tipo de asuntos corresponden al ministerio público y a los jueces penales en el ámbito de sus respectivas competencias, por ejemplo, en el ámbito federal a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República (PGR), y a juzgados y tribunales penales del Poder Judicial de la Federación (PJF); asimismo, en el ámbito local, a las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas y jueces penales locales. No obstante, en la propia ley se prevén mecanismos de coordinación, colaboración, delegación y atracción en materia —básicamente— de procuración de justicia electoral, e incluso, la figura de colaboración del INE y otras autoridades en programas de prevención.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> El objeto y la vinculación de dicha ley con el derecho penal y procesal penal se encuentran definidos en sus primeros artículos, en el siguiente contexto:

Artículo 1. Esta Ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delitos electorales. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la Constitución.

Artículo 2. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos previstos en la presente ley serán aplicables, en lo conducente, la legislación procesal penal vigente en la Federación y en las entidades federativas, el Libro Primero del Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión.

<sup>16</sup> Para identificar brevemente el tipo de conductas y sanciones que corresponden al ámbito de los delitos electorales, se enuncian los temas abordados en la mencionada reforma legal de tal ordenamiento:

Artículo 7. Se impondrán de 50 a 100 días de multa y prisión de seis meses a tres años a quien: [...] VII. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma; [...] XIV. Impida, sin causa legalmente justificada, la instalación o clausura de una casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos.

Artículo 9. Se impondrán de 100 a 200 días de multa y prisión de dos a seis años, al funcionario partidista o al candidato que: [...] VII. Se abstenga de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido

- 3) Derecho sancionador electoral. Generalmente identificado con el derecho administrativo sancionador, consiste en un complejo sistema institucional (orgánico y funcional) y normativo (sustantivo y procesal) mediante el cual se pretende alcanzar la plena vigencia, en el ámbito político-electoral, del Estado constitucional y democrático de derecho, ya sea en sede administrativa o jurisdiccional, o en clave preventiva, correctiva o incluso punitiva, con el fin de garantizar la regularidad de la función electoral y los procesos comiciales por medio del establecimiento de un catálogo de posibles conductas infractoras de principios y normativa en la materia, procedimientos, sujetos responsables y sanciones administrativas.

En la actualidad se encuentra regulado sustancialmente en el Libro Octavo, Título Primero; Libro Cuarto, Título Segundo y Libro Séptimo, Título Quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE); Título Octavo de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), así como diversos reglamentos y acuerdos emitidos en la materia por la autoridad administrativa electoral (INE),<sup>17</sup> y jurisprudencias, tesis relevantes y ejecutorias sentadas por la autoridad jurisdiccional federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] en acciones de inconstitucionalidad y el TEPJF). Dicho subsistema suele ser identificado con el procedimiento sancionador ordinario (PSO), el PES y los procedimientos específicos en materia de fiscalización.

---

político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades.

Artículo 10. Se impondrán de 200 a 400 días de multa y prisión de uno a nueve años, a quien: I. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de informar o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos o agrupaciones políticas que hayan perdido su registro, habiendo sido requerido por la autoridad; II. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de transmitir la propiedad o posesión de los bienes adquiridos con financiamiento público o los remanentes de dicho financiamiento, una vez que haya perdido el registro el partido político o la agrupación política del cual forme o haya formado parte, previo requerimiento de la autoridad electoral competente.

Artículo 11. Se impondrán de 200 a 400 días de multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que: I. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición.

Artículo 16. Se impondrán de 100 hasta 500 días de multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.

<sup>17</sup> Verbigracia, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, el Reglamento de Fiscalización, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y diversos acuerdos específicos emitidos tanto por el Consejo General como por las comisiones competentes del INE.

El presente trabajo acerca de la individualización de la sanción se enmarca en este subsistema, es decir, en el régimen sancionador electoral propiamente dicho, en el que el legislador (punibilidad) establece márgenes para que en ejercicio de su arbitrio y discrecionalidad, la autoridad competente (punición) lleve a cabo la IS a partir de un catálogo de sanciones generales y reglas para su individualización, estando así en aptitud de determinar cuál de las sanciones impone, así como su graduación (IS).

### III. Evolución del régimen sancionador electoral en México y la individualización de la sanción

Durante el desarrollo del derecho electoral ha estado presente el ámbito sancionador, desde la previsión de ciertas faltas administrativas hasta la consideración de delitos integrados en la propia legislación electoral o en códigos penales, cambiando en cada ocasión, según el modelo y las normas vigentes, los supuestos, sujetos, procedimientos, sanciones y autoridades competentes para imponer estas últimas (Llanderal 2006, 23).

Es importante reflexionar acerca de la tendencia que ha seguido el derecho electoral en la línea de reforzamiento del modelo sancionador, más técnico y complejo. Esto, porque según se resolvió en el precedente SUP-RAP-17/2006, punto de origen del actual procedimiento especial sancionador, el objetivo de abrir esa vía sumaria y expedita fue salvaguardar la garantía de audiencia a los presuntos responsables de la comisión de una falta electoral, mas no necesariamente sancionar. Así, en dicha ejecutoria se hizo énfasis, de manera expresa y reiterada, en que este procedimiento debía tener un carácter preventivo y correctivo con el fin de depurar las posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico-electoral violentado, mas no punitivo (como lo es ahora), pues en una política de mínima intervención y aplicación de medidas subsidiarias, el *ius puniendi* del Estado debía ser la última *ratio*.<sup>18</sup>

Lo anterior, como se expuso en capítulos precedentes (Orozco 2006, 5), porque hasta antes de la implantación del llamado PES con la reforma constitucional y legal de 2006-2007 y en forma destacada, de la última reforma en materia político-electoral de 2014, era clara la distinción entre los procedimientos, objetivos y tiempos en materia estrictamente electoral (identificada básicamente con los medios de impug-

<sup>18</sup> Sentencia del 5 de abril de 2006. Mayoría de seis votos.

nación tendentes a garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos electorales), y los correspondientes al ámbito del derecho sancionador electoral en sentido estricto (identificado básicamente con el procedimiento sancionador ordinario, tendente a investigar irregularidades cometidas por los actores político-electorales e imponer sanciones administrativas que no necesariamente repercutían en los resultados y resoluciones electorales, salvo en casos excepcionales durante la etapa final de calificación de una elección).

En este sentido, por decirlo en forma sencilla, cada procedimiento se seguía por cuerda separada, en sus propios tiempos y persiguiendo objetivos específicos:<sup>19</sup>

- 1) En los juicios y recursos electorales, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales (ahora también de consulta popular) se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, así como garantizar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales, ello, dentro de los tiempos constitucionalmente establecidos para la oportuna instalación de los órganos de elección, con el objetivo de preservar los principios rectores de una elección democrática.
- 2) En los procedimientos sancionadores, con criterios y tiempos correspondientes a la investigación exhaustiva de los hechos denunciados (de acuerdo con el principio inquisitivo en procedimientos ordinarios y dispositivo en procedimientos especiales), con reglas específicas relacionadas con la obtención y valoración de la prueba y el objetivo central de, en su caso, imponer sanciones.

Cabe destacar que actualmente la individualización de la sanción está inmersa en una intensa etapa de aplicación de un nuevo marco normativo derivado de las referidas reformas en materia político-electoral (constitucional del 10 de febrero, y legal del 23 de mayo, ambas de 2014) acerca de instituciones y procedimientos electorales, partidos políticos, medios de impugnación, delitos electorales y, de manera particular —por cuanto hace al presente trabajo— en torno a un reforzamiento del derecho sancionador electoral, más técnico y complejo. Dicha reforma

---

<sup>19</sup> Por su propia naturaleza no es lo mismo atender el desarrollo de un proceso constitucional electoral que desahogar una investigación derivada de quejas o denuncias relacionadas con posibles faltas o irregularidades.

comprende, entre otros puntos, un nuevo marco competencial nacional en materia electoral, un régimen de colaboración institucional más estrecho entre autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, un nuevo modelo de procedimiento sancionador, el juzgamiento de medidas cautelares y —con especial énfasis— la observancia del sensible ejercicio de ponderación entre principios constitucionales, valores y derechos fundamentales (derivado de la implementación de la reforma constitucional acerca de los derechos humanos, del 10 de junio de 2011).

Así, conforme a la naturaleza de los puntos implicados en el referido tipo de asuntos, en el ejercicio de la individualización de la sanción la autoridad electoral debe enfrentar el reto de llevar a cabo una debida ponderación, por ejemplo, entre el principio de equidad en la contienda electoral y los derechos imprescindibles en todo Estado democrático de derecho, como la libertad de expresión y el derecho a la información, e incluso entre estos últimos y otros derechos fundamentales, como vida privada, honra, dignidad, derechos de propiedad, etcétera, de personas físicas o jurídicas.<sup>20</sup> Todo ello, en el contexto del debate político y el desarrollo de los procesos electorales.

En consecuencia, la IS en materia político-electoral se enmarca ahora en un nuevo tipo de procedimientos sancionadores y litigios, derivados de materias más técnicas y sensibles (ubicadas en la llamada cuarta generación de reformas electorales), caracterizados, entre otros aspectos, por el objetivo central de preservar el principio de equidad en la contienda en tres complejas vertientes:

- 1) El acceso controlado a prerrogativas de acceso a financiamiento y medios de comunicación social.
- 2) El uso imparcial de recursos públicos, la restricción a propaganda gubernamental y prohibición de promoción personalizada de servidores públicos.
- 3) La más estricta fiscalización de ingresos y gastos de partidos políticos, candidatos y coaliciones, vinculados estrechamente con rebase de topes de gastos de campaña como causa constitucional de nulidad de una elección (CPEUM, artículo 41, párrafo segundo, base IV, párrafos tercero, cuarto y quinto), todo ello dentro de un reforzado modelo sancionador (esto es, IS).

---

<sup>20</sup> Sin olvidar que la propia reforma constitucional de 2014 suprimió como falta la denigración de instituciones y partidos políticos, incluida en la diversa reforma de 2007.

En efecto, la IS se ha reposicionado en el quehacer cotidiano de la función jurisdiccional electoral a partir de la implementación de un nuevo PES. Sumario, porque está diseñado como vía abreviada de denuncia, tramitación y resolución de irregularidades que inciden directamente en el curso de un proceso electoral en materia de prerrogativas en radio y televisión, promoción personalizada, propaganda político-electoral y actos anticipados de precampaña y campaña; e híbrido, porque en su desahogo y fallo (léase IS) están involucrados tanto el INE, por medio de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva y la Comisión de Quejas y Denuncias que, respectivamente, integra el expediente y resuelve en torno a medidas cautelares; como el TEPJF, con la Sala Regional Especializada, que determina la actualización o no de irregularidades y en su caso impone sanciones (léase IS) y la Sala Superior del Tribunal Electoral que conoce y resuelve en definitiva por el medio de impugnación denominado recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (LGSMIME, Libro Sexto, artículos 100 y 109),<sup>21</sup> lo cual implica un nuevo modelo de colaboración institucional entre autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, que sin invadir competencias o duplicar funciones, debe desahogar con objetividad, legalidad, certeza, imparcialidad e independencia.<sup>22</sup>

Ahora, con la diferente implementación del procedimiento especial sancionador y el diseño de nuevas causas de nulidad de elecciones, se han reforzado la vinculación y los efectos del derecho sancionador electoral en relación con los procesos electorales propiamente dichos, de tal manera que las sanciones derivadas de ese tipo de procedimientos pueden repercutir en determinaciones electorales atinentes a una elección, verbigracia, acerca de la declaración de su validez o su anulación.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Este medio de impugnación también es novedoso y procede, entre otras hipótesis, contra:

- 1) Sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del TEPJF.
- 2) Medidas cautelares que emita el INE en términos del apartado D, base III, del artículo 41 de la CPEUM.
- 3) Acuerdos de desechamiento que emita el INE con respecto a denuncias.

<sup>22</sup> Este nuevo modelo sancionador está previsto, sustancialmente, en la CPEUM (artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado D, y artículo 99, párrafo cuarto, fracción IX, 2014), así como en la LGIPE (Libro Octavo, título primero, capítulo IV, artículos 470-7, 2014).

<sup>23</sup> Desde el punto de vista del suscrito, esta vinculación, además de cambiar la naturaleza y visión de un proceso electoral democrático dándole una perspectiva de tipo sancionador, puede propiciar prácticas negativas dirigidas a sobreregular y viciar los procesos electorales vía la promoción desmedida de quejas y denuncias, lo cual, a su vez, podría generar una disfuncionalidad alejada del modelo constitucional de elecciones dirigidas a fortalecer buenas prácticas, con un sistema preventivo/correctivo y no represivo, que se identifique mejor con los valores democráticos.

Asimismo, como se anunció en el apartado precedente, este nuevo modelo dificulta de manera particular la individualización de la sanción, pues los breves tiempos que exige el diseño de los procesos electorales limitan y pueden volver materialmente imposible el adecuado desahogo de la función indagatoria y, de manera particular, la obtención de elementos probatorios suficientes e idóneos para llevar a cabo una adecuada IS. Lo anterior sin contar, en el otro aspecto, que los propios procesos electorales y la oportunidad constitucional de sus resultados también se pueden ver afectados al hacerlos depender de definiciones sancionadoras, con lo cual se invierte el orden de prioridades e incluso de valores del derecho electoral mexicano, al sujetar los resultados de los procesos electorales constitucionales y democráticos del resultado de indagatorias administrativas.

Acerca del particular, la Sala Superior ha señalado que en materia electoral los fines de la sanción son de naturaleza fundamentalmente preventiva y no retributiva, por lo que mediante su imposición —individualización— se busca el alcance de los objetivos relacionados con la prevención, sea general, al intentar impedir la comisión de otras irregularidades mediante la confirmación de la amenaza abstracta expuesta en la ley, o en especial, al aplicarse en concreto al responsable de la infracción e intimarlo para no transgredir nuevamente el ordenamiento. Por tanto, en lo que respecta a la IS, esta deberá ser: adecuada, proporcional, eficaz y ejemplar (SUP-REP-3/2015 y acumulados).<sup>24</sup>

Por otra parte, cabe observar que en el nuevo modelo legislativo existen normas calificadas como incompletas, toda vez que en un precepto se enuncian los posibles sujetos de responsabilidad, en otro se describen los tipos, conductas o infracciones y en otro artículo complementario se prevén las consecuencias jurídicas o sanciones correspondientes a aquellos (LGIPE, artículos 442-56, 2014), a diferencia de la materia penal, en la que en un mismo precepto se describe la hipótesis o tipo y se precisa la consecuencia o sanción correspondiente, sin llegar a los casos de los llamados tipos en blanco o normas electorales sancionadoras en blanco, es decir, aquellas que descansan la decisión en el contenido de otro documento, o las denominadas normas abiertas, que no especifican la conducta sancionable y solo dan una pauta general dentro de la cual deberá valorar la autoridad jurisdiccional.

Hacia 2004, en el ámbito federal, el procedimiento sancionador electoral versaba en torno a irregularidades vinculadas a la fiscalización de recursos de partidos políticos, es decir, a faltas relacionadas con el origen, destino, control y vigilancia de recursos,

---

<sup>24</sup> Sentencia del 11 de marzo de 2015. Mayoría de seis votos.

así como con el rebase a los límites de erogaciones en campañas y aportaciones de simpatizantes; en tanto que el conocimiento de tales irregularidades y la aplicación de las sanciones derivadas de ello correspondían exclusivamente a la autoridad administrativa electoral (CPEUM, artículos 41, fracción II, inciso c, párrafo segundo, y 116, fracción IV, incisos h e i, 2014), sin demérito de poder ser impugnadas ante la autoridad jurisdiccional competente.

Actualmente, de acuerdo con el diseño del denominado PES, la imposición de la sanción (incluida, evidentemente la IS) corresponde a la autoridad jurisdiccional y ya no a la autoridad administrativa electoral. Modelo defendido por quienes afirman que, siendo la aplicación de la sanción un acto tan importante y delicado del procedimiento sancionador, debe estar a cargo de la autoridad jurisdiccional (desempeñada por profesionales del derecho) y no a cargo de la autoridad administrativa que, sin demérito de las capacidades de sus integrantes, son ciudadanos no necesariamente vinculados con él (Álvarez 2004, 37-9).

En relación con la evolución del régimen sancionador electoral, Fernando Franco formula la siguiente evaluación:

A pesar de las opiniones encontradas sobre la eficacia del sistema sancionador actual, no puede dudarse de los muy apreciables avances de la última década en esta materia. El esfuerzo de las instituciones electorales por erradicar o al menos detener la comisión de faltas e ilícitos por parte de los actores políticos es realmente loable. [...] El Instituto Federal Electoral (IFE) y el TEPJF han abierto una línea de reflexión jurídica en materia de *ius puniendi* que seguramente generará por mucho tiempo análisis y estudios. [...] Lo que pone de manifiesto la nutrida experiencia de los últimos años es que debería revisarse profundamente al menos:

- a) Si el actual sistema es realmente efectivo para detener las conductas indebidas y, en su caso, si el esquema de sanciones es el adecuado.
- b) Si debe seguir siendo el IFE, particularmente su Comisión de fiscalización y el Consejo General, el órgano que investigue las irregularidades e ilícitos de esta naturaleza e imponga las sanciones correspondientes.

Respecto al primer cuestionamiento, parecería que a pesar de los muy importantes montos económicos de algunas de las sanciones impuestas, ello no ha servido para detener las conductas indebidas. En el otro aspecto, es evidente que el Consejo

General y en este caso, los consejeros individualmente, al investigar las faltas e imponer las sanciones sufren un desgaste que llega a erosionar seriamente su posición frente a los partidos políticos y la sociedad (Franco 2005, 68-9).

El referido comentario tiene plena vigencia, pues si bien data de hace diez años, sus ideas centrales se actualizan, a saber: un esfuerzo institucional por erradicar la comisión de irregularidades en la materia; la apertura de un nuevo ámbito de reflexión acerca del tema complejo y sensible del *ius puniendi* del Estado; que aún con la aplicación (IS) de fuertes sanciones económicas (el autor refiere los casos identificados como Pemexgate y Amigos de Fox), no se han logrado evitar conductas indebidas, y que el modelo sancionador en el que la autoridad investigadora (INE) imponía sanciones generaba desgaste institucional e individual a sus operadores. Esto último, tan vigente, que en el PES se cambió dicho modelo a efecto de que ahora la aplicación de sanciones (IS) esté a cargo de la Sala Regional Especializada, distinta al órgano investigador (Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE).

#### **IV. Elementos constitutivos de la individualización de la sanción**

Para efectos del presente trabajo se identifican, básicamente, dos grupos de elementos que deben ser observados en la individualización de la sanción, a saber, los principios aplicables *in genere* al derecho sancionador electoral y los requisitos que inexorablemente se deben cumplimentar en todo ejercicio de individualización.

## Principios aplicables al derecho sancionador electoral<sup>25</sup>

### Legalidad

Derivado de los artículos 14 y 16 de la CPEUM. Reflejado en la máxima *nullum crimen nulla poena sine lege* (no hay delito ni pena sin ley). De acuerdo con este principio, en lo que interesa, la autoridad competente para resolver un procedimiento sancionador electoral solo puede aplicar penas expresamente previstas en una ley escrita, establecida con anterioridad al hecho o conducta que se sanciona y vigente al momento de aplicar la sanción, quedando prohibidas la analogía y la mayoría de razón.<sup>26</sup>

Este principio constituye una de las mayores garantías de respeto a los derechos del ciudadano, en tanto que la autoridad no puede reprochar legalmente conducta alguna (tipicidad) ni imponer sanción que no estén establecidas en la ley.

Asimismo, en este principio se inserta de manera relevante la indispensable fundamentación y motivación que rige todo acto de autoridad. Por lo tanto, no obstante que la IS forma parte de la resolución en la que se lleva a cabo (la resolución como un todo indivisible), el propio apartado destinado a la individualización debe estar particularmente fundado y motivado, con todo rigor y exhaustividad.<sup>27</sup>

Cabe mencionar que ante la multiplicidad de conductas y sujetos que convergen en el derecho administrativo sancionador y la dificultad de su reglamentación en única norma jurídica, el principio de reserva legal adopta cierta flexibilidad y complementación entre las normas formales y materiales reguladoras de las infracciones y sus sanciones, de tal manera que el principio de legalidad puede observarse por medio de la aplicación de una norma en re-misión de otra u otras, siempre que de dicha conjunción sea posible apreciar con claridad y precisión la tipicidad de la conducta con su correspondiente sanción.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Al respecto, Llanderal (2006, 27-50) y Álvarez (2004).

<sup>26</sup> Artículo 14, párrafo tercero: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.” (CPEUM, 2014).

<sup>27</sup> Artículo 16: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que *fundé y motive* la causa legal del procedimiento.” (CPEUM, 2014). Énfasis añadido.

<sup>28</sup> *Cfr.* Recursos de apelación SUP-RAP-345/2012 y acumulados, 18 de julio de 2012. Unanimidad de votos. En relación con el particular, de manera específica se citan en dicha ejecutoria a Fuentes (2008, 138-46) y la tesis 1a./J.126/2004.

## Especificidad

Propio de la IS, este principio se encuentra estrechamente vinculado con el capítulo de ejecución de una sentencia y consistente en que, al imponer una sanción, la autoridad que dicte la resolución debe ser explícita, exhaustiva y clara, a efecto de no dejar lugar a duda acerca de aspecto alguno de la sanción impuesta y su debido cumplimiento, por ejemplo, qué sanción se impone, su cuantía, forma de ser cumplida, duración, etcétera.

## Audiencia y debido proceso

También identificado como garantía jurisdiccional, este principio implica que toda sanción, sin excepción alguna, debe ser consecuencia de un procedimiento seguido ante la autoridad competente, previamente establecido y en el cual se hayan observado las formalidades esenciales del debido proceso, traducido en las garantías de emplazamiento, audiencia, pruebas y alegatos.

## Estricto derecho

Toda vez que la sanción, por naturaleza, afecta la esfera jurídica del imputado, la aplicación y alcance de su normativa debe ser restringida y absolutamente justificada. Esto es, el derecho sancionador o *ius puniendi* del Estado se rige por criterios restrictivos y de estricto derecho, frecuentemente basados en el texto de la ley, con prohibición de aplicación por analogía o mayoría de razón.

## Proporcionalidad

Derivado del artículo 22, párrafo primero, *in fine* de la CPEUM, este principio se encuentra estrechamente vinculado con la IS, relacionado con la razonabilidad y graduación de la sanción a efecto de evitar que resulte injusta por incurrir en extremos de exceso o insuficiencia. La proporcionalidad acota la posibilidad de incurrir en arbitrariedad o irracionalidad en la IS, 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 este principio coinciden diversos factores de tal modo que, por ejemplo, la misma conducta reprochable no necesariamente se sanciona de igual manera con respecto a distintos sujetos responsables.

En relación con el particular, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que a fin de evitar la subjetividad en la fijación de sanciones, resulta más adecuado llevar a cabo un juicio de proporcionalidad de las penas en términos de una lógica de niveles ordinales, es decir, realizar un análisis a partir de un orden general establecido en el sistema y conforme a una escala prevista por el legislador, a efecto de que, de forma aproximada, se pueda determinar qué sanción es la adecuada (tesis 1a. CCCX/2014 [10a.]).

### Mínima intervención

El *ius puniendi* es la última *ratio*. No se debe hacer todo punible ni abusar de la sanción, so pena de caer en un régimen represivo y antidemocrático que inhibe, limita e incluso puede llegar a menoscabar libertades, cuando en un Estado de derecho constitucional democrático se deben privilegiar estas últimas, máxime en la materia que nos ocupa, de índole político-electoral, de libertad de pensamiento y expresión, transparencia y diálogo abierto, desinhibido y vigoroso.

Asimismo, este principio también aplica en el derecho sancionador electoral en el sentido de que la autoridad está limitada a respetar los derechos fundamentales previstos en los artículos 14 y 16 de la CPEUM y garantizar la libertad, dignidad y privacidad de las personas, sus derechos y posesiones. Por lo tanto, deben ser excepcionales todas aquellas determinaciones que impliquen causar molestia a los gobernados, debiendo la autoridad privilegiar y agotar primero las actuaciones en las que se evite afectarlos, o, de ser esto último necesario, optar por aquellas que impliquen la mínima molestia posible (jurisprudencia 63/2002).

### *Non bis in idem*

De acuerdo con este principio de prohibición de doble juzgamiento y punición, previsto en el artículo 23 constitucional, se impide la reiteración de reproche a una misma conducta ya juzgada,<sup>29</sup> y en el caso de concurso de leyes exige determinar si procede imponer diversas sanciones a un mismo hecho (acumulación).

<sup>29</sup> Artículo 23: "Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. *Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.* Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia." (CPEUM 2014). Énfasis añadido.

En este principio que prohíbe expresamente ser juzgado y sentenciado dos veces por los mismos hechos, es importante hacer la distinción respecto a la reincidencia como agravante. La diferencia entre ambas figuras radica, esencialmente, en que los hechos punibles no sean los mismos. En ese orden de ideas, no se ejerce un doble enjuiciamiento cuando a la IS, en un asunto posterior seguido contra un justiciable que ya había sido sancionado por la comisión de hechos distintos, se le considera reincidente y por tal motivo se agrava la sanción, ya que al actualizarse la reincidencia —y con motivo de ello imponer, una sanción mayor— no se está sujetando al inculpado a una nueva causa ni se le está volviendo a sancionar, pues se trata de hechos distintos a los que ya habían sido objeto de reproche (tesis 1a. CI/2011 y 1a. CXLIII/2013 [10a.]).

### Presunción de inocencia

Previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la CPEUM, este principio se define como el derecho de toda persona imputada a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa, esto es, a ser considerada inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, lo cual se encuentra contenido, igualmente y de manera expresa, en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cabe destacar que, por su propia naturaleza, este principio es propio del derecho sancionador y debe ser interpretado sistemáticamente con el artículo 1 constitucional, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. En esa virtud, toda vez que tal principio resulta aplicable en los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva/correctiva del Estado (como en el caso del procedimiento administrativo sancionador, con ciertos matices o modulaciones), en ellos se actualiza la consecuencia procesal —entre otras— de desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención a la calidad de inocente que debe reconocerse a la persona y al derecho de debido proceso. En ese mismo sentido, del citado principio se han desprendido otras importantes vertientes rectoras del proceso sancionador, como la denominada estándar de prueba o regla de juicio, atinente a las condiciones que deben reunir las pruebas de cargo para sustentar una condena y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado, quién

debe aportarlas y la postura a asumir ante el hecho de que no se satisfaga dicho estándar (conforme al cual se ordena absolver al imputado), y la regla de trato procesal o regla de tratamiento de la persona imputada, acerca de la forma en que debe tratarse a esta última, ante todo, a ser considerada como inocente en tanto no se acredite y declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria y, por tanto, la prohibición de aplicar cualquier medida que suponga la anticipación de la sanción o tienda a equiparar, de hecho, la condición de imputado con la de culpable (evidentemente distintas) (jurisprudencia 21/2013; tesis P./J.43/2014 [10a.], 1a./J.24/2014 [10a.], 1a./J.25/2014 [10a.] y 1a./J.26/2014 [10a.]).

## Viabilidad

Se debe considerar que el cumplimiento de la IS sea razonablemente factible y viable. Así, por ejemplo, el pago en parcialidades de una multa puede ser una modalidad tendente a lograr que, al mismo tiempo que se aplica y cumple con una sanción económica, el sancionado pueda continuar desarrollando sus actividades, a partir de las cuales, incluso, genera los recursos que le permitan estar en aptitud de cubrir la referida sanción.

## *In dubio pro reo*

Este principio, de orden constitucional, se vincula con el diverso derecho fundamental de presunción de inocencia previsto en los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero, y 102, apartado A, segundo párrafo, de la CPEUM, relacionados a su vez con los numerales 17, párrafo segundo y 23 de la misma ley fundamental. En concreto, según ha establecido la Primera Sala de la SCJN, este principio no consiste en concluir la falta de convicción o la indeterminación en el ánimo del aplicador de la pena, sino en la obligación de precisar si, del análisis del caudal probatorio, se desprende una duda absolutoria, justificada y razonable acerca de la culpabilidad del acusado (tesis 1a. LXXIV/2005, CCXVIII/2015 [10a.], 1a. CCXIX/2015 [10a.] y 1a. CCXX/2015 [10a.]).

### *Non reformatio in peius*

Consistente, en síntesis, en que al dictar resolución e IS (específicamente, al resolver medios de impugnación contra sanciones impuestas), no es posible generar al justiciable y sujeto sancionado un mayor perjuicio respecto del castigo previamente impuesto y cuestionado.

### Oportunidad

Las irregularidades de menor peligro o trascendencia pueden resolverse mediante vías alternativas o conciliatorias que, por una parte, eviten el proceso, y por otra, privilegien la reparación y no la sanción en sí misma.

### Resocialización

Tendente a coadyuvar a la readaptación, evitar la reincidencia, generar conciencia y respeto a buenas prácticas (quizá un carácter preventivo hacia estadios futuros) y reeducar. Este debe ser un fin prioritario a la individualización de la sanción.

## Requisitos a observar en todo ejercicio de individualización de la sanción

En estricto sentido, la individualización de la sanción comprende dos actos vinculados secuencialmente entre sí:

- 1) La elección de una sanción de entre un catálogo previsto al respecto en la ley aplicable.
- 2) En caso de sanciones que por su naturaleza así lo permitan (por ejemplo, sanción económica o multa), la graduación de la propia sanción dentro de los márgenes mínimo y máximo previstos en el mismo precepto normativo.

En la IS —una vez acreditadas la infracción y su imputación subjetiva, es decir, tanto la existencia de la falta como la responsabilidad del infractor—, la autoridad

competente, conforme a lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la LGIPE (circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa),<sup>30</sup> debe observar y justificar, de manera fundada y motivada, los siguientes aspectos:<sup>31</sup>

- 1) La *gravedad*<sup>§</sup> 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*<sup>§</sup>, o las que se dicten con base en él.  
De aquí deriva, de manera específica, el bien jurídico tutelado.
- 2) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.
- 3) Las condiciones socioeconómicas del infractor (jurisprudencia 29/2009).
- 4) Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- 5) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Cabe destacar que el citado precepto legal es enunciativo y no taxativo, por lo que los elementos ahí precisados para la individualización de sanciones no son los únicos que, en su momento, deberá observar la autoridad competente al llevar a cabo tan importante determinación. Esto se desprende del texto de la citada disposición, que en lo conducente ordena:

*“5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, 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”* (LGIPE, artículo 458, párrafo 5, 2014). Énfasis añadido.

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

<sup>31</sup> Ello apegado a parámetros de legalidad, equidad y proporcionalidad, tendentes a alcanzar sanciones de carácter correctivo, ejemplar, eficaz y disuasivo de la posible comisión de conductas similares, evitando, por lo contrario, arbitrariedad e injusticia, derivadas de la imposición de sanciones inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas, gravosas o irracionales, o en otro extremo, insignificantes o irrisorias.

<sup>32</sup> Se considerará reincidente al infractor que, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la LGIPE, incurra nuevamente en la misma conducta infractora prevista en dicho ordenamiento legal (LGIPE, artículo 458, párrafo 6, 2014). Asimismo, de acuerdo con esta agravante, las tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF, jurisprudencia 41/2010, y de la Primera Sala de la SCJN tesis 1a./J.80/2013 (10a.), en la cual se precisa que la reincidencia implica que el juzgador tome en cuenta, al individualizar la pena, que al sentenciado se le condenó con anterioridad por la comisión de un delito, pero no como un antecedente penal que revele una característica propia del sujeto activo a modo de constituir un factor para determinar su grado de culpabilidad, sino más bien, como la figura que le permite agravar la punibilidad en términos de ley. De igual manera, las tesis aisladas de Tribunales Colegiados de Circuito tesis I.18° A.13ª. (10a.) y tesis IV.2° P.C.2P (9a.).

- 6) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.<sup>33</sup>

Lo anterior, se insiste, en el entendido de que para una correcta IS no basta hacer una simple cita de los preceptos legales que regulan el arbitrio judicial en relación con el particular, ni es suficiente hablar de las circunstancias que se enumeran con el mismo lenguaje general abstracto de la ley, pues es necesario razonar su pormenorización con las peculiaridades del imputado y de los actos probados que se le reprochan, especificando la forma y la manera en cómo influyen en el ánimo del juzgador para graduar y ubicar la sanción en un punto cierto, entre el mínimo y el máximo.<sup>34</sup>

A su vez, la Sala Superior ha sostenido que en la IS, en cada caso concreto, en primer lugar se deben identificar y tener en consideración los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la falta, en la inteligencia de que, de no ser analizados y valorados de manera exhaustiva y en su integridad, el estudio de mérito incumpliría los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, al omitir estudiar las particularidades en las que se actualizó la presunta irregularidad,<sup>35</sup> para posteriormente determinar la sanción.

<sup>33</sup> En relación con este particular, cabe mencionar el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF (tesis XII/2004) en el que, sustancialmente, se establece que en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, con lo cual, además de cumplir con su función sancionadora típica, cubre un papel equivalente al decomiso de dicho beneficio, figura esta última —el decomiso— prevista en la legislación penal federal, consistente en que todos los objetos en los cuales recayó el ilícito, así como los que derivaron de su comisión, sean sustraídos del patrimonio del autor de la falta, de tal manera que no se vea beneficiado en forma alguna por tal comisión. En consecuencia, tratándose de sanciones relacionadas con ilícitos derivados de aportaciones al financiamiento que no provengan del erario público, la multa no podrá ser, por ningún motivo y en ninguna circunstancia, menor a la cantidad objeto del ilícito.

<sup>34</sup> Tesis aislada penal 1a. S.J.F.; volumen 19, segunda parte (7a.). En el mismo sentido cabe citar, entre otras, la tesis aislada penal V.2°.P.A.20P (9a.).

<sup>35</sup> De acuerdo con este tema, cabe citar también —en su *ratio essendi*— el criterio establecido en la tesis de jurisprudencia sostenida por la Primera Sala de la SCJN (tesis 1a./J.157/2005 [9a.]), en cuya parte conducente se destaca que el juez debe individualizar la pena dentro de los límites previamente fijados por el legislador, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, por lo cual, la discrecionalidad de la que goza aquel para cuantificar las penas debe estar sujeta a que se motive adecuadamente el lugar o escalafón en el que se ubica el grado de reproche imputado al inculcado, dentro del parámetro que va de la culpabilidad mínima a una máxima, y así poder demostrar en cumplimiento al principio de exacta aplicación de la ley y a las normas que rigen la individualización de la pena, que el *quantum* de esta resulta congruente con el grado de reproche al inculcado, pudiendo el juzgador ocupar cualquier método que resulte idóneo para ello.

A partir de lo anterior, en términos más específicos y detallados de lo expuesto en el citado precepto legal, la IS comprende el estudio integral y exhaustivo de los siguientes puntos:

1) Identificación de los elementos objetivos y subjetivos de la falta.

a) Elementos objetivos.

- Tipo de infracción, jerarquía de la norma infringida (constitucional, legal, reglamentaria o estatutaria), precisión del precepto, denominación y descripción del tipo y conducta analizada.
- Bien jurídico tutelado, grado de afectación y daño causado, magnitud del riesgo o peligro al que fue expuesto.
- Singularidad o pluralidad de la falta (en la inteligencia de que, con una conducta, se pueden actualizar una o más faltas).
- Circunstancias de modo, tiempo y lugar.
- Reiteración de infracciones (hecho aislado o realización sistemática).
- Condiciones externas y medios de ejecución utilizados (contexto fáctico).

b) Elementos subjetivos.

- Forma y grado de intervención del infractor.
- Comisión dolosa o culposa de la falta (conocimiento, intencionalidad o negligencia).
- Posibilidad de prever y evitar la conducta y el daño.
- Deber de cuidado derivado de sus propias funciones o actividades (culpa *in vigilando*).

2) Determinación de la sanción.

- a) Calificación de gravedad de la falta: levísima, leve o grave. Es decir, determinar en primer lugar 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 ello, proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda.
- b) Reincidencia.
- c) Condiciones socioeconómicas del infractor.
- d) Impacto en actividades del infractor.
- e) Sanción a imponer a partir de un catálogo previsto en la ley, y sujeto al arbitrio y discrecionalidad de la autoridad.

- f) Proceder a graduar o individualización de la sanción por la que se hubiese optado —*is strictu sensu*—, esto, evidentemente, dentro de los márgenes mínimo y máximo previstos en la ley, verbigracia, en el caso de la multa, que por su propia naturaleza exige fijar con precisión su cuantía o proporcionalidad entre los extremos de mínima y máxima posibilidad legalmente permisible.

En relación con esto último, cabe hacer mención de los cuestionamientos que enfrentan las denominadas sanciones fijas o únicas, en las que el legislador (punibilidad) suprime al aplicador de la norma (punición) la oportunidad de graduar la sanción en observancia a los citados principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Al respecto, específicamente por lo que hace a las penas pecuniarias o multas fijas, la SCJN ha resuelto que son inconstitucionales. Esto, porque mediante el sistema de imposición de penas en cantidades fijas no es posible la individualización judicial de la pena (punición), toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada, el monto de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo que se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica y porque la inflexibilidad que suponen las cantidades fijas genera que no pueda existir proporción ni razonabilidad suficientes entre su cuantía y la gravedad del delito cometido, todo lo cual viola lo previsto en los artículos 16 y 22 de la ley fundamental (tesis P./J.103/2008).

De hecho, las multas fijas han sido consideradas por sí mismas como excesivas (prohibidas expresamente en el citado artículo 22 constitucional), en tanto no permiten al juzgador analizar la gravedad del ilícito de acuerdo con las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de *is*, así como el grado de culpabilidad del sujeto activo conforme a su edad, educación, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras. Por tanto, se concluye, el establecimiento de normas penales que contengan multas fijas que se apliquen a todos los sujetos por igual, de manera inevitable e inflexible son inconstitucionales, en tanto traen como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a quienes cometan un ilícito (tesis P./J.32/2009 y P./J.10/95).

Lo anterior se traduce, entre otras hipótesis, en la potencial actualización de las referidas multas excesivas prohibidas en el citado artículo 22 de la CPEUM, entendiendo por estas todas aquellas sanciones pecuniarias que rebasen el límite de lo ordinario y razonable, que estén en desproporción con la gravedad de la falta, ya sea por sus consecuencias, las condiciones en que se cometió, por el monto de la cantidad involucrada en el ilícito o monto del negocio y, desde luego, con la capacidad económica del infractor. Para evitar esto, es decir, la imposición de sanciones pecuniarias irrazonables o desproporcionadas contrarias a la Constitución, se debe otorgar a la autoridad competente pleno arbitrio para valorar los citados elementos a fin de imponer sanciones justas, precisamente dentro de los límites mínimo y máximo previstos en la norma. En consecuencia, los preceptos legales que no concedan a la autoridad facultades (aunque sea de manera implícita) para llevar a cabo dicho estudio y graduación, violentan el aludido precepto constitucional (tesis IV.30.8a./1996 y P. 9/1995 [9a.]).

A contrario sentido, se estiman constitucionales los preceptos sancionadores que establecen límites mínimos y máximos para que, dentro de ellos, la autoridad facultada para imponer la consecuencia esté en posibilidad de determinar su monto, conforme al análisis detenido de todos los elementos inherentes a una adecuada IS en observancia a los principios de proporcionalidad y razonabilidad (tesis P./J.17/2000 y P./J.102/99).

En relación con este tema y el modelo adoptado en la vigente normativa electoral (LGIPE, artículo 456, párrafo 1, 2014) que fija las sanciones pecuniarias previendo únicamente el límite máximo de las multas o de la reducción de ministraciones de financiamiento con la preposición “hasta”, sin señalar expresamente el límite mínimo, es orientador el criterio indicado en la tesis 2a. CXXV/99 en la que se establece, en lo conducente, que derivado de lo ordenado en los artículos 22 y 31, fracción IV de la CPEUM (atinentes respectivamente a la prohibición de multas excesivas y al criterio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones), las leyes, al establecer multas, deben contener reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, capacidad económica del infractor, reincidencia y, en suma, todas aquellas circunstancias tendentes a la IS, razón por la cual, un precepto cumple con tal exigencia cuando emplea la preposición “hasta”, pues esta no implica una multa fija, sino un límite máximo que hace posible la flexibilidad necesaria para el ejercicio del arbitrio judicial en la individualización de la fijación de su monto, en la inteligencia de que si bien no se establece una cantidad mínima, esta se encuentra determinada en forma implícita porque resulta del señalamiento de una unidad monetaria.

Sin embargo, la expresa previsión legal del margen mínimo de una sanción también resulta relevante en el contexto de debida graduación del castigo. Esto se observa, por ejemplo, en la construcción del criterio contenido en la tesis XXVIII/2003 en la que se establece, sustancialmente, que en la mecánica para la IS se debe partir de que la demostración de una infracción sujeta a graduación (agregaría, y de la responsabilidad del imputado), conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para ir de inmediato al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Así, a partir de estar ubicado en el extremo mínimo —prosigue la tesis—, se deben apreciar otras circunstancias que puedan llevar a una cuantificación de mayor entidad, e incluso, con la concurrencia de varios elementos más, al extremo de imponer el máximo del monto de la sanción.

Cuestión distinta a la problemática anterior (penas pecuniarias y multas fijas) es lo relativo al establecimiento de sanciones fijas *strictu sensu*, verbigracia, en el caso de la sanción consistente en negar el registro de una candidatura, o bien, cancelar el mismo, con motivo de la realización de actos anticipados de campaña; contratación de propaganda o promoción personal en radio y televisión, o rebase de tope de gastos para actos tendentes a recabar apoyo ciudadano, respecto a cuya problemática, tratándose de candidaturas independientes, el máximo Tribunal de la Nación resolvió su validez.<sup>36</sup>

Lo anterior, sustancialmente, porque el Pleno de la SCJN ha establecido que se trata de dos categorías distintas de sanciones, pues a diferencia de las multas o penas pecuniarias que por su propia naturaleza permiten/exigen su graduación entre un mínimo y un máximo previsto en la norma, las sanciones únicas como la negativa

<sup>36</sup> Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas. Si bien dicho estudio se enfocó de manera específica en las hipótesis relacionadas con las candidaturas independientes, el punto toral debatido se ve reflejado, entre otros, en los artículos 372, párrafos 1 y 2; 375, párrafo 1; 445, párrafo 1, inciso a; 446, párrafo 1, inciso b, y 456, párrafo 1, incisos c, fracción III, y d, fracción III, de la LGIPE. Al respecto, Dávila (2014, 241-89) se manifiesta en contra de las referidas sanciones únicas (negativa o cancelación del registro de una candidatura con motivo de la realización de actos anticipados de precampaña o campaña) y apunta que se ha discutido si el establecimiento de estas, sin gradualidad alguna, podría satisfacer los requisitos del test de proporcionalidad —idoneidad, necesidad y proporcionalidad *strictu sensu*— en los casos que pudieran colisionar principios o derechos humanos, como en la especie, en la que —desde su punto de vista— dicha medida legislativa desbalancea la relación entre el fin constitucional de equidad en las contiendas con la desaparición del derecho mismo a competir y ser votado, imponiendo de manera tajante y absoluta, como última *ratio*, la prohibición de participar. Por tanto, concluye, la sanción única no supera el test de *balancing* entre los principios y derechos en colisión.

o pérdida del registro de una candidatura constituyen sanciones que en sí mismas, por su entidad, no admiten ser graduadas, pues simplemente se aplican o no aplican como tales, según el caso.<sup>37</sup>

Si bien en la LGIPE se distingue para cada tipo de sujeto responsable un catálogo específico de conductas sancionables y sanciones (LGIPE, Libro Octavo, Título Primero, Capítulo I, artículos 441-58, 2014), a manera de ejemplo se cita lo atinente a las sanciones previstas respecto a los partidos políticos (LGIPE, artículo 456, párrafo 1, inciso a, 2014) en las que se pueden advertir —precisamente— los mencionados tipos de sanciones, es decir, las que por su propia naturaleza admiten/exigen graduación (multa o reducción de ministraciones) y las que no son susceptibles a ello (amonestación pública o cancelación de registro como partido político):

Esto es, las infracciones señaladas respecto a los partidos políticos son sancionadas con:

- 1) Amonestación pública.
- 2) Multa de hasta 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en donativos o aportaciones de los simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.
- 3) Reducción de hasta 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el periodo que señale la resolución, según la gravedad de la falta.
- 4) Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta ley.
- 5) Cancelación de su registro como partido político, en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos.

Por último, es importante señalar que, tratándose de la impugnación de determinaciones en materia de derecho sancionador electoral, estas generalmente van

<sup>37</sup> Versión taquigráfica de la sesión pública del Pleno de la SCJN del 4 de septiembre de 2014.

dirigidas a cuestionar —precisamente— la individualización de la sanción, aduciendo a los justiciables el incumplimiento o deficiencia en el estudio descrito anteriormente.

En consecuencia, cuando se estiman fundados los agravios formulados al respecto y se resuelve revocar la determinación controvertida para efectos de que la autoridad responsable realice nuevamente la individualización de la sanción, resulta indispensable que en la sentencia de mérito se establezcan lineamientos claros y precisos acerca de los elementos y las condiciones que la responsable debe observar al llevar a cabo de nueva cuenta dicha IS, a efecto de que, sin invadir competencias, se evite incurrir en el mismo vicio de generalidad, imprecisión o insuficiencia que en tan delicada función se atribuyó a la autoridad primigenia.

## **V. Algunos casos de individualización de la sanción en la materia**

La individualización de la sanción tiene lugar en el ejercicio cotidiano del derecho sancionador electoral, tanto en sede administrativa como jurisdiccional. En ese sentido, no obstante lo relativamente reciente de su implementación —en particular, en su regulación por medio del procedimiento especial sancionador— se puede encontrar para consulta y análisis una gran cantidad de ejemplos, todos y cada uno de ellos de gran interés y particular complejidad. En esta acotación, a continuación se presenta, a manera de ejemplo, la síntesis de una serie de precedentes en los que se hace patente el referido ejercicio de la IS.

- 1) SUP-JDC-282/2014 y SUP-JDC-283/2014. 28 de mayo de 2014. Unanimidad de votos. La Sala Superior revocó la resolución del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Morelos, que a su vez había confirmado la determinación de un partido político nacional de expulsar a los actores. La Sala Superior consideró que era insuficiente el estudio elaborado por el tribunal local responsable para tener por adecuada la IS impuesta a los actores por el partido político, pues dicho tribunal se limitó a verificar si el partido había estudiado los elementos subjetivos y objetivos atinentes, pero sin exponer consideraciones propias tendentes a determinar la validez de los razonamientos del órgano partidista que determinó la expulsión, pues no hizo análisis alguno respecto a la calificación de gravedad de la falta ni por qué se optó por la expulsión y no por otra de las

sanciones previstas en el estatuto partidista, máxime que, en el caso, respecto a un enjuiciante, no se había acreditado una de las infracciones que le habían sido atribuidas. Por tanto, se ordenó a la responsable realizar nuevamente la is conforme a los lineamientos propios de tal ejercicio.

- 2) SUP-JRC-125/2013. 29 de enero de 2014. Mayoría de votos. La Sala Superior modificó en parte la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán que confirmó la diversa determinación del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán (IEM) en el que impuso al partido político actor una multa de \$85,000.00 con motivo de que, derivado de la revisión de los informes de los partidos políticos en relación con el origen, monto y destino de recursos por actividades ordinarias, detectó predominio de financiamiento privado respecto a financiamiento público. La Sala Superior consideró que se debía dejar sin efecto la multa impuesta al partido político, toda vez que, aunado a que los recursos privados derivaban de aportaciones de militantes fuera de proceso electoral, se debía ponderar que la irregularidad detectada estaba suficientemente reprochada con la imposición de una diversa cantidad de \$8,076,886.74, misma que, dentro de la figura del decomiso, llevaba implícito el monto excedente del financiamiento privado.
- 3) SUP-RAP-173/2014. 6 de febrero de 2015. Mayoría de votos. La Sala Superior revocó la resolución del Consejo General del INE que impuso al actor una multa por \$6,856.30 por incumplir con la obligación de proporcionar información requerida por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en relación con la aportación, aparentemente en especie (arquitectura y diseño de una página de internet), a la campaña de una candidatura presidencial. En el caso, se ordenó individualizar nuevamente la sanción impuesta, a partir de identificar con precisión si la aportación del actor fue en especie o en dinero y obtener información acerca de la capacidad económica del actor, todo ello, en la inteligencia de que, en observancia al principio *non reformatio in peius*, la nueva sanción impuesta no podría ser mayor a la determinada inicialmente.
- 4) SUP-RAP-33/2014 y SUP-RAP-35/2014 acumulados. 25 de febrero de 2015. Unanimidad de votos. La Sala Superior revocó la determinación del Consejo General del entonces IFE por la cual resolvió el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales en el sentido de imponer multas iguales o equivalentes, del orden de \$15,288.72 a cada uno de los integrantes de una coalición de partidos políticos, con motivo de la omisión de reportar

determinados gastos en informes de campaña (inserciones en medios impresos). En la especie, después de interpretar el artículo 279, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización del entonces IFE atinente a que “si se trata de infracciones relacionadas con la violación a los topes de gasto de campaña, se impondrán sanciones *equivalentes* a todos los partidos integrantes de la coalición”, la Sala Superior consideró fundado el agravio atinente a que la responsable había impuesto en forma incorrecta una multa igual a partidos que tenían condiciones disímboles, por lo que debía individualizar nuevamente la sanción atendiendo a sus circunstancias particulares. La Sala Superior razonó que al aplicar el citado precepto reglamentario no bastaba considerar el elemento objetivo consistente en la cantidad ejercida en exceso y dividirla entre los integrantes de la coalición, pues para dar eficacia al sistema de IS, respecto al rebase de topes de gastos de campaña, además de dicha cantidad ejercida en exceso y la reincidencia, debían considerarse (de manera descriptiva y no limitativa) el porcentaje aportado por cada uno de los partidos políticos en términos del convenio de coalición; la gravedad de la conducta en atención al bien jurídico tutelado; distinguir, en su caso, el grado de participación de cada uno de los integrantes, y de manera particular, la actividad de quien operó como responsable del órgano de finanzas al administrar directamente los recursos de la coalición; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; así como las condiciones socioeconómicas del infractor (particularmente el financiamiento ordinario que reciben). De esta manera —concluyó la Sala Superior— el significado de equivalente debe corresponder a la ponderación de los factores que haga la autoridad administrativa electoral respecto a los lineamientos descritos.

- 5) SUP-RAP-116/2015. 22 de abril de 2015. Unanimidad de votos. La Sala Superior revocó la resolución del Consejo General del INE que determinó ordenar la cancelación del registro del actor como candidato propietario de un partido político a un cargo municipal en el estado de Jalisco, con motivo del presunto rebase del tope de gastos de precampaña. En la especie, después de tener por acreditada la violación a la garantía de audiencia del actor, la Sala Superior analizó y resolvió en plenitud de jurisdicción —en virtud de que ya habían iniciado las campañas electorales y la sanción se vinculaba con el ejercicio del derecho a ser votado— que indebidamente se habían contabilizado a la precampaña del apelante determinados gastos prorrateados por el partido político respecto a servicios contratados con determinadas empresas (capacitación en redes sociales, asesoría y estrategias de comunicación), los cuales resultaban ajenos a dicha precandidatura porque en su

momento el actor manifestó que no tomaría tales servicios. Por tanto, al advertir que esos gastos no debían ser sumados a los gastos de precampaña del actor, la Sala Superior estimó que este último no había incurrido en la falta de rebase de topes de precampaña, revocando la sanción impuesta y ordenando en consecuencia el registro inmediato de tal candidatura.

- 6) SUP-RAP-215/2015 y acumulados. 29 de mayo de 2015. Unanimidad de votos. En lo que interesa al tema del presente trabajo, la Sala Superior modificó la resolución del Consejo General del INE que estimó fundado el procedimiento ordinario sancionador instaurado en contra de un partido político nacional por incumplimiento de medidas cautelares ordenadas respecto a la difusión en distintos medios de diversa propaganda, campañas publicitarias y promocionales, por lo cual impuso a ese partido la sanción consistente en interrupción total de la propaganda electoral en los últimos tres días de campaña a nivel nacional en los procesos electorales en curso relacionados con el tiempo asignado. Al respecto, la Sala Superior consideró indebida por desproporcionada la sanción señalada, en virtud de que, de manera contraria a lo expuesto por la responsable, no se trataba de una conducta dolosa derivada de una omisión o desacato absoluto de cumplir con dichas medidas cautelares, pues de las pruebas que obraban en autos se desprendía que existía un principio de cumplimiento, ya que el partido político sancionado había ejecutado actos y gestiones dirigidas a lograr el mismo. En consecuencia, se ordenó que en forma inmediata la responsable individualizara nuevamente la sanción a partir de las citadas consideraciones.
- 7) SUP-RAP-129/2014 y SUP-RAP-130/2014 acumulados. 1 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. La Sala Superior revocó la resolución del Consejo General del INE por la cual impuso a los actores (emisoras concesionarias de radio y televisión en Coahuila) sendas multas con motivo de la transmisión de un promocional no pautado por autoridad competente. La Sala Superior consideró que en la IS, la responsable tomó indebidamente como referencia de la capacidad económica de los actores la correspondiente a un tercero, cuando ha sido criterio que dicha capacidad deriva del análisis objetivo y racional del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del imputado, susceptibles de ser considerados pecuniariamente al momento de la IS, por lo que resulta contrario a derecho y hace nugatoria la pretensión punitiva, la aplicación de penas elevadas a quienes carecen de recursos económicos suficientes para cubrirlas y, con ello, están en imposibilidad material de cumplir. Por tanto, la Sala Superior ordenó a la responsable

individualizar nuevamente las sanciones impuestas, en la inteligencia de recabar los elementos necesarios para acreditar debidamente la condición socioeconómica de los actores y proceder a graduar la sanción e individualizarla proporcionalmente (jurisprudencia 29/2009), resultando aplicable la misma.

- 8) SUP-REP-3/2015 y acumulados. 11 de marzo de 2015. Mayoría de seis votos. La Sala Superior revocó la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada (SRE) del Tribunal Electoral en la que impuso amonestación pública a un partido político y diversas concesionarias de televisión abierta y restringida con motivo de la difusión de distintos promocionales acerca de un aparente informe de labores de legisladores federales de dicho partido político, y ordenó dar vista a las contralorías de las Cámaras de Diputados y Senadores con motivo de la conducta de estos últimos. En lo atinente, se destacó que la SRE debía individualizar nuevamente la sanción impuesta a partir de reconsiderar la gravedad de la falta y la responsabilidad directa del partido político (no indirecta o *culpa in vigilando*, como estimó la SRE), ya que la conducta infractora no podía ser considerada como afectación leve o menor pues había trastocado directamente el modelo de comunicación política integrado en normas constitucionales y legales de trascendencia relevante.
- 9) SUP-REP-120/2015 y acumulados. 25 de marzo de 2015. En lo que se comenta del presente caso: mayoría de votos. La presente ejecutoria versó en relación con diferentes temas, por cuanto hace a esta síntesis se acota que la Sala Superior revocó la sanción impuesta a un partido político consistente en la interrupción por siete días en periodo de intercampana de la transmisión de propaganda dentro del tiempo de televisión asignado por el INE y, por otra parte, impuso al mismo partido político sanción económica consistente en la reducción de 50% de su ministración mensual del financiamiento ordinario hasta alcanzar la suma de \$76,160,361.80 a partir del mes de abril de 2015. En la especie, después de pronunciarse en torno a la constitucionalidad del artículo 456, párrafo 1, inciso a, fracción IV, de la LGIPE, que prevé como sanción a un partido político la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita dentro del tiempo asignado por el INE, al considerar que no se trataba de una sanción económica fija y, por tanto, no violentaba lo establecido en el artículo 22 constitucional, la Sala Superior revocó la referida sanción impuesta al recurrente al estimar que en la IS, la SRE había llevado a cabo un estudio insuficiente relacionado con las circunstancias que rodearon la infracción consistente en la vulneración del modelo constitucional de comunicación política. Por otra parte, la Sala Supe-

rior acotó la multa impuesta a la reducción de ministraciones correspondientes al financiamiento ordinario, lo cual fue objeto de especial diferendo al estimar —el voto minoritario— que dicha reducción de financiamiento debía afectar no solo el financiamiento ordinario, sino también el financiamiento atinente a gastos de campaña, a efecto de lograr la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la sanción, pues el beneficio del infractor consistente en una sobreexposición frente al electorado en medios de comunicación prohibida en la Constitución, debía tener una repercusión en el propio proceso electoral con el fin de compensar y equilibrar la ventaja derivada de dicha exposición, así como para dar eficacia a los fines de la sanción, máxime que dichas prerrogativas correspondían al partido político infractor y no a sus militantes o candidatos, por lo que estos últimos no tendrían alguna afectación en sus actos proselitistas.

- 10) SUP-REP-262/2015 y SUP-REP-300/2015 acumulados. 27 de mayo de 2015. Unanimidad de votos. Los hechos objeto de denuncia por presunta actualización de promoción personalizada y actos anticipados de precampaña y campaña, consistieron en la aparición del nombre e imagen de un servidor público estatal y precandidato único a diputado federal, en la edición especial de una revista, un periódico, anuncios espectaculares, lonas, bardas y pendones. La Sala Superior revocó la sentencia dictada por la SRE para efectos de que individualizara nuevamente la sanción de amonestación pública impuesta, tomando en consideración que, para ello, tuviera como responsables no solo al funcionario y a la revista, sino también al periódico, y reclasificara la graduación de su responsabilidad que no podía ser calificada como leve. Esto, sustentó la Sala Superior, porque del estudio del caudal probatorio se podía desprender que los hechos denunciados sí constituían actos anticipados de precampaña y campaña porque estaban encaminados a posicionar a la persona denunciada ante la ciudadanía, afectando con ello el principio de equidad en la contienda. Así, en la IS se destacaba el bien jurídico protegido y se precisaba el grado de responsabilidad de los participantes.
- 11) SUP-REP-275/2015 y acumulados. 3 de junio de 2015. Unanimidad de votos. La Sala Superior revocó la resolución de la SRE que impuso a un partido político nacional la sanción consistente en reducción de 45% de la ministración mensual de financiamiento público ordinario derivada de la infracción consistente en la entrega de boletos de cine a sus simpatizantes. La Sala Superior consideró indebida la IS y ordenó a la responsable calificar nuevamente la falta y considerar, entre otros, la capacidad económica del partido infractor. Esto, porque al calificar la falta

como grave, esta puede ser ordinaria, especial o mayor, por lo que la calificación elaborada por la responsable como de mediana gravedad no correspondía a dicha clasificación. Asimismo, que en la responsabilidad administrativa se combinan la gravedad de los hechos y sus consecuencias con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución, así como el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción (grado de intencionalidad o negligencia, o reincidencia). Así, una vez acreditada la infracción cometida y su imputación subjetiva, se 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 se alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, proceder a determinar la clase de sanción que legalmente corresponda.

- 12) SUP-REP-418/2015 y SUP-REP-424/2015 acumulados. 24 de junio de 2015. Unanimidad de votos. El hecho objeto de denuncia consistió en la transmisión en televisión abierta, y previo al inicio de precampañas, de un material promocional de un partido político nacional con la imagen de una diputada federal de la fracción parlamentaria de ese mismo instituto político. En dicha ejecutoria se revocó la sentencia dictada por la SRE al considerar que la sanción impuesta al partido político denunciado (multa) no correspondía a la gravedad de la falta cometida ni al beneficio obtenido con motivo de la misma, por lo que se estimó que debía imponerse una de mayor cuantía. De la interpretación de lo previsto en los artículos 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Sala Superior consideró que en la IS la autoridad debe atender al principio de proporcionalidad y no puede sustentar las mismas en conjeturas, pues es necesario motivar racionalmente con base en datos conducentes y pertinentes que obren en el expediente, de los cuales se desprendan el grado de la lesión causada y la culpabilidad del implicado, y a partir de ello realizar el ejercicio de ponderación que permita desprender el *quantum* de punibilidad, partiendo del límite mínimo y con la única taxativa de que la punición por la que se opte no rebase los límites en que se tasó el hecho infractor. Asimismo, se estableció que la graduación de la gravedad de la conducta es un parámetro fundamental para deducir el incremento o decremento en la intensidad del juicio de reproche, en el que se deben tomar en consideración, confrontar y concatenar todos los elementos previstos en la ley para tal fin. Por tanto, si la falta era calificada como grave, constituía una

indebida motivación y fundamentación imponer una sanción pecuniaria cercana al mínimo. De igual manera, en dicha ejecutoria se precisó la conveniencia de que, para tasar la sanción pecuniaria, se fijen el mínimo y máximo que pudieran llegar a imponerse para que, con objetividad, dentro de ese rango, fijar el referido *quantum* y que la sanción resulte cuantitativa y cualitativamente acorde con los fines que persigue. En ese sentido, al revocar para efectos de que la autoridad responsable individualice nuevamente una sanción, si bien respetando las atribuciones de dicha autoridad, se hace necesario fijar lineamientos claros y precisos que guíen dicho acto y no solo mencionar pautas o aspectos generales (particularidades del asunto; elementos jurídicamente relevantes o establecer un mínimo y un máximo para el reproche específico), máxime cuando dicha individualización ya ha sido objeto de diversas impugnaciones, con lo cual se evita el reenvío y la dilación innecesaria del asunto.

- 13) SUP-REP-416/2015 y SUP-REP-464/2015 acumulados. 1 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Los hechos objeto de denuncia consistieron en la distribución de despensas en el estado de Quintana Roo, durante el desarrollo del proceso electoral, por parte de un partido político nacional y otras personas jurídicas. En la citada ejecutoria, la Sala Superior revocó la sentencia dictada por la SRE para efectos de que esta última individualizara nuevamente la sanción impuesta a partir de considerar que la falta de mérito debía ser calificada grave ordinaria y no leve (como lo había estimado dicha responsable). Esto, porque la conducta denunciada tuvo verificativo en varias ocasiones, se consideró dolosa y debía ponderarse también el bien jurídicamente protegido, número de despensas entregadas y su cuantía.
- 14) SUP-REP-422/2015 y acumulados. 8 de julio de 2015. Unanimidad de votos. La Sala Superior revocó la resolución de la SRE que impuso sendas multas a un partido político, un candidato y una empresa de publicidad, con motivo de la ejecución de actos violatorios del modelo constitucional de comunicación política consistente en la exhibición de anuncios publicitarios en estadios, los cuales se mostraron por medio de propaganda desplegada en vallas electrónicas durante la celebración de encuentros deportivos transmitidos en señales de televisión abierta y restringida. La Sala Superior consideró que sí estaba acreditado que las quejas de mérito aludían a hechos relacionados con la indebida adquisición de tiempos en televisión no pautados por el INE. Por tanto ordenó a la SRE, en lo que interesa al presente tema, que individualizara nuevamente la sanción, a partir de considerar que la falta advertida (transmisión de propaganda difundida a nivel nacional en 15 partidos

de fútbol constituía una adquisición continua de tiempos en televisión fuera del pautado establecido por el INE) era de mayor entidad y, por tanto, no podía ser calificada como grave ordinaria. En esencia, un criterio similar fue asumido en la ejecutoria previa del 1 de julio de 2015 (SUP-REP-432/2015 y acumulados).

- 15) SUP-REP-471/2015. 15 de julio de 2015. Unanimidad de votos. La Sala Superior revocó la resolución de la SRE en la que impuso multa a un partido político nacional por haber difundido, en pautas federales, promocionales de radio y televisión correspondientes a una campaña local (gubernatura en el estado de Nuevo León). En la especie, la Sala Superior ordenó a la SRE efectuar nuevamente la individualización de la sanción, toda vez que al fijar el monto de la multa impuesta (\$140,200.00), incumplió con los principios de racionalidad y proporcionalidad previstos en la ley fundamental. Lo anterior, consideró la Sala Superior, porque la SRE omitió razonar la debida correspondencia entre la gravedad de la falta y el monto de la multa impuesta, esto es, que si la falta era calificada como grave ordinaria, el referido *quantum* de la multa —derivado de su graduación entre el mínimo y el máximo previstos en la norma— debía resultar congruente y reflejar en ese parámetro la intensidad del juicio de reproche a aplicar, por lo cual, ante dicha omisión de justificar en forma expresa la aplicación de esa sanción, esta resultaba desproporcionada y se actualizaba una indebida motivación conforme a lo exigido en el artículo 16 constitucional.

Por último, es oportuno mencionar, en materia de la individualización de la sanción, la experiencia ocurrida respecto a un partido político nacional del que diversos actores políticos y corrientes de opinión en la sociedad plantearon la aplicación de la máxima de las sanciones previstas en la ley, esto es, la cancelación de su registro. Esta petición derivó de la acreditación de diversas irregularidades calificadas incluso de rango constitucional y violatorias del principio de equidad en la contienda, las cuales fueron castigadas en su oportunidad con sanciones preferentemente económicas, pero que no obstante su elevada cuantía, parecieron resultar ineficaces para inhibir la realización de otras conductas reprochables por parte del sujeto sancionado.

Tales irregularidades dieron lugar a la interposición de sendos medios de impugnación (algunos de ellos comentados de manera específica con antelación) en los cuales se plantearon problemáticas específicas —e incluso inéditas— en la aplicación de la IS, con la precisión de que en ciertos casos la Sala Superior concluyó que no se actualizaba la falta invocada. Algunas de esas controversias y las materias que en ellas

se ventilaron, son las siguientes (SUP-RAP-277/2015 y acumulados); SUP-REP-3/2015 y acumulados, SUP-REP-19/2015, SUP-REP-45/2015 y acumulados y SUP-REP-112/2015 (mensajes de legisladores); SUP-REP-57/2015 y acumulados (difusión de cineminutos y propaganda en anuncios espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas); SUP-REP-84/2015 y acumulados, SUP-REP-94/2015 y acumulado, y SUP-REP-136/2015 y acumulado (propaganda en anuncios espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas, fija y móvil difundida en internet); SUP-REP-112/2015 (entrega de lentes de graduación); SUP-REP-134/2015 y acumulado y SUP-REP-202/2015 (distribución de calendarios); SUP-REP-134/2015 y acumulado, SUP-REP-142/2015 y SUP-REP-202/2015 (entrega de despensas); SUP-REP-152/2015 y acumulado (distribución de tarjetas Premia Platino); SUP-REP-299/2015 y SUP-REP-329/2015 (propaganda en autobuses y parabuses); SUP-REP-334/2015 y acumulado (entrega de útiles escolares); SUP-REP-426/2015 y SUP-REP-432/2015 (propaganda en vallas electrónicas); SUP-REP-449/2015 (publicación de desplegados en medios impresos); SUP-REP-451/2015 y acumulado (distribución de boletos para el cine), y SUP-REP-472/2015 y acumulado (infomerciales).

Como se mencionó, la referida experiencia generó una gran cantidad de planteamientos de orden jurídico, político, ético y social, y de manera particular, por cuanto hace al tema selecto del presente trabajo, acerca de la insuficiencia de las sanciones económicas para corregir prácticas indebidas o castigar ejemplarmente conductas lesivas de los valores democráticos (en la lógica costo-beneficio y el hecho de que, en última instancia, dichas sanciones son cubiertas con recursos públicos), su disfuncionalidad (mediante la imposición de una importante cantidad de multas o reducciones de prerrogativas cuyo cumplimiento se tiene que “administrar y programar” para —paradójicamente— permitir que el sujeto sancionado esté en posibilidad material de continuar desarrollando sus funciones partidistas y, evidentemente, el gran reto que enfrentan las autoridades competentes de ponderar principios constitucionales, valores y derechos para, en su caso, aplicar la máxima sanción prevista en la norma (LGPE, artículo 456, párrafo 1, inciso a, fracción V, 2014), en la especie, la cancelación del registro a un partido político.

## VI. Principales retos que enfrenta la individualización de la sanción

Con motivo de la última reforma constitucional y legal en materia político-electoral, se generaron importantes cambios en el ámbito sancionador (reflejados directamente en la individualización de la sanción) que obligan a reflexionar acerca de los alcances de la función punitiva del Estado frente a los principios constitucionales y objetivos sustantivos que guían la vida democrática y las contiendas electorales.

Dicha reforma, además de plantear un novedoso marco normativo, en un régimen nacional de competencias inédito y un modelo de colaboración institucional más estrecho entre autoridades administrativas (INE) y jurisdiccionales (TEPJF), coincidió con el desarrollo de 17 procesos electorales locales y la elección de diputados federales, todo lo cual exigió a la ciudadanía, a los actores políticos y a las mismas autoridades electorales un esfuerzo inmediato para dar cauce, en la práctica, al complejo diseño de derecho sancionador electoral.

A partir de la experiencia adquirida en esa intensa labor, se hace necesario asumir —por medio de la IS— una postura que identifique el perfil y la función que debe tener el derecho sancionador electoral en el ámbito electoral. De esta manera, es importante delinear las políticas públicas y judiciales que orienten el *ius puniendi* de la autoridad electoral, quizá alejándose de una postura represiva de castigar por el solo hecho de hacerlo y más inclinada a un ejercicio de IS orientado a prevenir, corregir y fortalecer los fines democráticos electorales. Así, un gran reto en el tema que ocupa (individualización de la sanción) es coadyuvar a depurar el sistema electoral sin descontextualizarlo en clave punitiva, coactiva o limitante de derechos y libertades. Por lo contrario, lejos de eso, es necesario refrendar por medio de la IS el carácter correctivo y tutelar de derechos que debe privilegiar en la materia político-electoral, mediante la estimulación e inducción de buenas prácticas democráticas.

De esta manera, la IS debe trabajar en la consolidación de una teoría jurídica constitucional electoral con visión integradora y sustento científico, sustantivo y procesal, congruente y consistente, acerca de cómo ver y entender el derecho sancionador electoral, haciendo de la IS el instrumento cotidiano que lo actualice.

Sin desconocer la destacada labor hecha al respecto, es por medio de la IS que se debe continuar generando una sólida jurisprudencia en la materia, eliminando todo tipo de improvisación, contradicción, incongruencia e inconsistencia, que lastiman seriamente los principios de certeza y seguridad jurídica indispensables en todo

Estado de Derecho. Así, por ejemplo, no pueden estar aislados e incommunicados el marco constitucional garantista y la IS. Esto es, la IS debe obedecer a una sólida postura jurídico-doctrinal y tener claros sus alcances y objetivos, concatenando principios y valores constitucionales con sanciones justas, eficaces y ejemplares. La IS debe evitar que incurra en una tarea mecánica de cálculo operativo de sanciones, sino abonar a la producción de sólidos criterios que aporten a la generación de mejores prácticas, con previsibilidad, medida, racionalidad y proporcionalidad.

Al llevar a cabo la delicada función de la IS también se enfrenta el reto de equilibrar el pleno ejercicio de derechos fundamentales (libertades) con principios constitucionales rectores de la materia (equidad), todo esto, en el ámbito *sui generis* del debate político y la contienda electoral, dentro de un Estado constitucional y democrático de derecho.

Si bien el enfoque de la sanción y su individualización proviene desde la individualización legislativa (punibilidad), también se puede hacer mucho desde la perspectiva de su aplicación (punición), vía criterios interpretativos y políticas judiciales tendentes a construir una teoría de la IS en materia electoral, derivando de esto la perspectiva de sanción positiva, conforme a la nueva tendencia observada en la teoría jurídica contemporánea. Esto es, que la IS incursione en criterios y políticas tendentes a favorecer una postura funcionalista de la sanción, la cual también se identifica con el nuevo paradigma de derechos. En suma: más que una visión represiva del derecho electoral, es necesario fortalecer una de tipo promocional e incentiva, en clave funcionalista, esto es, que justifique y legitime el por qué y para qué de la IS, como instrumento eficaz para consolidar la democracia y no como freno sancionador que la inhibe y obstaculiza.

Otro de los retos u objetivos en el tema consiste en consolidar y posicionar a la IS en un contexto de eficacia del derecho, que la justifique y legitime. Para ello resulta vital seguir desarrollando una sólida argumentación en la IS, transparentando por qué se individualiza de cierta manera, con qué objetivos se toman determinadas decisiones y en la lógica de qué teoría constitucional electoral, de manera eficaz, consistente y congruente.

Sin desconocer los límites previstos por el legislador (punibilidad), cabe reflexionar en el ámbito de la IS acerca de la figura de sustitución/conmutación de sanciones en aras de privilegiar la reparación (individual o social) respecto al simple castigo. Esto es, pensar en sanciones útiles y no solo represivas, e incluso en figuras alternativas de conciliación o composición.

También es importante hacer hincapié en distinguir entre la materia estrictamente electoral respecto al ámbito de derecho sancionador electoral, esto es, no confundirlas

ni hacerlas necesariamente interdependientes, pues cada ámbito tiene su propio contexto, principios, objeto y fines. Si bien determinadas irregularidades sustanciales, graves, generalizadas, plenamente acreditadas y determinantes pueden ser consideradas en la etapa de calificación de una elección, existe el reto de depurar tal criterio, de tal manera que no se lleve el sinnúmero de quejas y denuncias presentadas a lo largo de un proceso electoral a la calificación de la elección, pues esta última implica una determinación cualitativamente distinta al dictado de una resolución sancionadora. En ese sentido, es un reto importante coadyuvar a la certeza y seguridad jurídica, evitando la sobrerregulación y penalización de las elecciones. A más faltas, restricciones, sanciones y castigos, menos calidad democrática en los procesos electorales.<sup>38</sup>

De manera destacada, la IS impone el reto de evaluar la eficacia de las sanciones impuestas. Esto es, la IS no se agota con el ejercicio mismo de definir la sanción a imponer, sino que obliga a dar seguimiento y observar si la misma ha resultado eficaz. De no ser así, se corre el riesgo de aplicar sanciones que ya han demostrado su ineficacia, pues lejos de resolver y corregir conductas indebidas las alienta, propiciando a su vez el cuestionamiento acerca de la vigencia del Estado de Derecho y a la justicia.

Otro reto que se advierte en materia de IS es el correspondiente a fortalecer, hacer eficiente y dar mayor viabilidad a los mecanismos de colaboración institucional que impone el nuevo procedimiento especial sancionador y el inédito modelo nacional de competencias, toda vez que la normativa vigente (que implica evidentemente la IS) aplica tanto para el ámbito federal como local, en régimen sancionador electoral y nulidades,<sup>39</sup> todo ello, con pleno respeto de atribuciones y competencias.

## VII. Conclusiones

La individualización de la sanción es el *momentum* en que cristaliza una de las funciones más delicadas y trascendentes en la vida de las sociedades, de las democracias y del Estado: la impartición de justicia. Es el acto “solitario” de decisión

<sup>38</sup> Parte de esta problemática la plantea el suscrito en Aguirre (2015).

<sup>39</sup> Por ejemplo, lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado B (administración de tiempos en radio y televisión en elecciones locales por el INE); base V, apartado B (fiscalización totalmente a cargo del INE), y base VI, párrafo tercero (nulidad de elecciones federales y locales), de la CPEUM; 440 (reglas relacionadas con procedimientos sancionadores que deben adoptar las leyes electorales locales) de la LGIPE y 78 bis (nulidad de elecciones federales y locales) de la LGSIME.

de la autoridad competente que define la difícil determinación de sancionar, de manifestar la voluntad estatal, ante el imputado y frente a la sociedad que delegó constitucionalmente tan importante cometido. No obstante ese papel estratégico y vital que la individualización de la sanción ocupa en el derecho y en la compleja responsabilidad de impartir justicia, no ha sido un tema suficientemente estudiado de manera específica.

La individualización de la sanción implica un compromiso imprescindible con la justicia, una tarea sensible y compleja en la que interviene un sinnúmero de variables de muy diversa índole, con el reto ineludible de generar decisiones justas, investidas de legalidad, objetividad, imparcialidad, equidad, certeza, necesidad, proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica.

Con motivo de la última reforma constitucional y legal en materia político-electoral, la individualización de la sanción cobró mayor relevancia al establecerse un nuevo modelo que enfatiza la vertiente punitiva del derecho electoral, más rigurosa, técnica y especializada, al grado de propiciar un diseño reforzado del PES y generar nuevas causas específicas de nulidad de elecciones, derivadas, precisamente, de las determinaciones adoptadas en procedimientos sancionadores.

Dicha reforma también impactó al derecho sancionador electoral (léase, a la individualización de la sanción) desde el punto de vista competencial, no solo respecto al régimen de colaboración institucional INE-TEPJF previsto para el citado PES, sino también en el ámbito del “federalismo electoral” *lato sensu*, derivado del inédito modelo “nacional” de competencias legislativas (punibilidad) y administrativas/jurisdiccionales (punición).

El modelo sancionador electoral derivado de dicha reforma acentuó el vínculo y la incidencia entre el ámbito sancionador con el estrictamente electoral, lo cual repercute precisamente en la IS, pues la expeditéz y premura con que se ha comprometido el desahogo de los procedimientos sancionadores (especiales, de fiscalización de recursos e incluso ordinarios) al sujetarlos con los tiempos de los procesos electorales, obliga a la IS —entre otros retos— con un mínimo de elementos probatorios, lo cual dificulta aún más la función sancionadora en materia electoral, de suyo compleja y sensible.

De manera particular, dicho modelo complica la IS, pues los breves tiempos que exige el diseño de los procesos electorales limitan y pueden volver materialmente imposible el adecuado desahogo de la función indagatoria y la obtención de elementos probatorios suficientes e idóneos para llevar a cabo una adecuada individualización

de la sanción. Asimismo, en el ámbito comicial, los propios procesos electorales y la oportunidad constitucional de sus resultados también se pueden ver afectados al hacerlos depender de definiciones sancionadoras, con lo cual se corre el riesgo de invertir el orden de prioridades e incluso de valores del derecho electoral, al sujetar los resultados de los procesos electorales constitucionales y democráticos al resultado de indagatorias administrativas.

De hecho, en la propia reforma constitucional se ordenó la expedición de la ley general que regule, entre otros puntos, las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales (DOF 2014).<sup>40</sup> Al respecto, es importante reflexionar acerca de dar privilegios a un sistema preventivo y correctivo, no represivo, en una política de mínima intervención y de aplicación de medidas de carácter subsidiario. En todo caso, al llevar a cabo la IS, acudiendo al carácter pedagógico y orientador de las sentencias, se deben fomentar las buenas prácticas y privilegiar este carácter preventivo y correctivo, antes que castigar (*strictu sensu*).

El ámbito sancionador es accesorio al electoral. Es un medio, un instrumento y no un fin en sí mismo. Luego, al IS se deben privilegiar los principios y objetivos de la materia electoral, propios del Estado constitucional y democrático de derecho. De otra manera se invierten los papeles, convirtiendo al ámbito punitivo en el *factótum* de la vida político-electoral.

Dentro del renovado paradigma de derechos que se vive actualmente en el derecho mexicano (identificado simbólicamente con las reformas al artículo 1 constitucional), se hace imprescindible reflexionar acerca de la función y los cometidos del derecho sancionador electoral (en concreto, de la sanción y la individualización de la sanción). En esa secuencia, es fundamental delinear políticas públicas y judiciales que orienten la IS, proponiendo en la especie privilegiar su carácter funcionalista, preventivo, correctivo y tutelar de los principios constitucionales y valores de la democracia constitucional, en vez de una postura estructuralista, de carácter negativo y represor.

La individualización de la sanción es un poderoso instrumento de cambio y acompañamiento de mejores prácticas en la impartición de justicia y en la consolidación de la vida democrática. Mediante la IS se puede construir y consolidar una sólida teoría constitucional del derecho sancionador electoral, congruente, consistente y previsible, que dote de confianza, certeza, seguridad jurídica y previsibilidad a tan delicada

---

<sup>40</sup> Artículo Transitorio Segundo, fracción II, inciso i.

función estatal. Si bien cada caso es distinto y exige una IS acorde con sus propias peculiaridades (esa es la naturaleza, precisamente, de la IS), ello no significa que la referida IS opere en la improvisación, la desmesura, la arbitrariedad o la injustificación.

La etapa de reflexión y cambio que se vive en la actualidad (entre otros, en el ámbito jurídico-electoral), es propicia para reparar en el tema selecto de la individualización de la sanción.

## VIII. Fuentes consultadas

- Aguirre Saldivar, Enrique. 2015. "Algunas consideraciones de la denominada nulidad por principios". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 15.
- Alchourrón, Carlos y Eugenio Bulygin. 1991. *Análisis lógico y derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alexy, Robert. 1989. *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Aljovín Navarro, Jorge David. 2012. *Procedimiento especial sancionador. Manual en materia electoral*. México: Porrúa.
- Álvarez González, Juan Manuel. 2004. *Reflexiones. Algunos principios del derecho penal sustantivo aplicables al derecho sancionador electoral*. México: Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato/Instituto de Investigación y Capacitación Electoral.
- Andrés Ibáñez, Perfecto. 2005. *Los hechos en la sentencia penal*. México: Fontamara.
- Atienza, Manuel. 1998. *Introducción al derecho*. México: Fontamara.
- . 2004. *El sentido del derecho*. Barcelona: Ariel.
- . 2005. *El derecho como argumentación*. México: Fontamara.
- Bobbio, Norberto. 1998. *El sistema jurídico. Problemas actuales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- . 2013. *Teoría general del derecho*. Bogotá: Temis.
- Calsamiglia, Albert. 1990. *Introducción a la ciencia jurídica*. Barcelona: Ariel.
- Cerezo Vélez, Félix. 2011. "El derecho sancionador electoral". En *Derecho Electoral. Temas de actualidad*. México: Porrúa/Facultad de Derecho-UNAM.
- Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. 1988. *Justicia administrativa*. México: Trillas.
- Correas, Oscar. 1989. *El otro Kelsen*. México: UNAM.
- Cossío, José Ramón. 2001. *Cambio social y cambio jurídico*. México: ITAM/Porrúa.

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: TEPJF.
- Dávila Rangel, Juan Marcos. 2014. “La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 14.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.
- Dworkin, Ronald. 1993. *Los derechos en serio*. España: Planeta-Agostini.
- Ferrajoli, Luigi. 2009. *Derechos y garantías. (La ley del más débil)*. Madrid: Trotta.
- Franco González Salas, José Fernando. 2005. “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”. En *Formación del derecho electoral en México. Aportaciones institucionales*. México. TEPJF.
- Fuentes Bardají, Joaquín de. 2008. *Manual de derecho administrativo sancionador*. México: Aranzadi.
- García Maynez, Eduardo. 1980. *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- . 1993. *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*. México: Fontamara.
- Garzón Valdés, Ernesto y Francisco Laporta. 1996. *El derecho y la justicia*. Madrid: Trotta.
- González Cosío, Arturo. 1982. *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*. México: Porrúa.
- Guzmán Wolfffer, Ricardo. 2015. *Delitos y sanciones en el juicio de amparo. Ley de Amparo vigente y Ley de Amparo abrogada*. México: Porrúa.
- Hart, Herbert. 1961. *El concepto de derecho*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Hohfeld, Wesley Newcomb. 1991. *Conceptos jurídicos fundamentales*. México: Fontamara.
- Ihering, Rudolf von. 1960. *El fin en el derecho*. Buenos Aires: Biblioteca Omeba.
- Islas de González Mariscal, Olga y Elpidio Ramírez Hernández. 1989. “Punición”. En *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3.<sup>a</sup> ed. México: IJ/Porrúa.
- Jiménez Jiménez, Daniel Fernando. 2008. *La culpa en el derecho sancionador. Estudio aplicado al derecho financiero colombiano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-62/2002> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 63/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBEN PRIVILEGIARSE LAS DILIGENCIAS QUE NO AFECTEN A LOS GOBERNADOS. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=63/2002> (consultada el 30 de julio de 2015).

- . 10/2003. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-10/2003> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 3/2007. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-3/2007> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 29/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-29/2009> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 41/2010. REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-29/2009> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 16/2013. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-16/2013> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 18/2013. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER RECURSO DE APELACION, CONTRA ACTOS QUE CONSIDERE CONTRARIOS A LOS INTERESES DE SUS AGREMIADOS. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-18/2013> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 21/2013. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=21/2013> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . S3ELJ24/2003. SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN [jurisprudencia no vigente]. *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005. Compilación oficial*. México: TEPJF.
- . *Jurisprudencia y tesis en materia electoral 1997-2013. Compilación*. México: TEPJF.
- . *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005. Compilación oficial*. México: TEPJF.
- Kelsen, Hans. 1986. *Teoría pura del derecho*. México: UNAM.
- . 1988. *Teoría del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- . 1993. *¿Qué es justicia?* España: Planeta-Agostini.
- Lara Chagoyán, Roberto. 2011. *El concepto de sanción. En la teoría contemporánea del Derecho*. México: Fontamara.

- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014.
- LGMDE. Ley General en Materia de Delitos Electorales. 2014.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014.
- Llenderal Zaragoza, María de los Ángeles. 2006. Normas y principios que rigen el derecho administrativo sancionador electoral. En *Nociones básicas de derecho administrativo sancionador electoral*. México: TEEM.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2014.
- Márquez Gómez, Daniel. 2002. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. México: IJ/UNAM.
- Moreso, José Juan y Josep María Vilajosana. 2004. *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Nava Negrete, Alfonso. 1989. "Sanción administrativa", tomo P-Z. En *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa/IJ-UNAM.
- Nieto García, Alejandro. 2005. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Nino, Carlos S. 1989. *Consideraciones sobre la dogmática jurídica*. México: UNAM.
- . 1999. *Introducción al análisis del derecho*. Barcelona: Ariel.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2006. "Justicia electoral: prevención y resolución de conflictos". En *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*. México: Porrúa-IJ/UNAM.
- Pallares, Eduardo. 1944. *El derecho deshumanizado*. México: Ediciones Botas.
- Pereznieto Castro, Leonel. 2002. *Introducción al estudio del derecho*. México: Oxford University Press.
- RAE. Real Academia Española. 2001. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa Calpe.
- Recaséns Siches, Luis. 2000. *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- Reyes Sánchez, Sinuhé. 2015. *La sanción administrativa*. México: Editorial Novum/Universidad Panamericana.
- Robles, Gregorio. 1990. *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: Debate.
- Roldán Xopa, José. 2012. *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*. México: IFE.
- Ross, Alf. 1994. *Sobre el derecho y la justicia*. Buenos Aires: Eudeba.
- Schmill, Ulises. 1989. "Sanción", tomo P-Z. En *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa/IJ-UNAM.
- . 2003. *Teoría del derecho y del Estado*. México: Porrúa/IJ-UNAM/ITAM.
- Sentencia SUP-RAP-17/2006. Actor: coalición "Por el bien de todos". Autoridad responsable: Consejo General del IFE. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta> (consultada el 30 de julio de 2015).

- . SUP-RAP-345/2012 y acumulados. Actor: Manuel Pérez Cárdenas, en su carácter de vocal ejecutivo del FOVISSSTE y otros. Autoridad responsable: Consejo General del IFE. Disponible en [http://www.te.gob.mx/informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0345-2012.pdf](http://www.te.gob.mx/informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0345-2012.pdf) (consultada el 30 de julio de 2015).
- . SUP-RAP-277/2015 y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridades responsables: Consejo general del INE y otras. Disponible en <http://paginabierta.mx/sitio/wp-content/uploads/2015/08/SUP-RAP-0277-2015.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . SUP-REP-3/2015 y acumulados. Actor: Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada. Disponible en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0003-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0003-2015.pdf) (consultada el 30 de julio de 2015).
- . SUP-REP-432/2015 y acumulados. Actor: Javier Corral Jurado. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REP/SUP-REP-00432-2015-Resumen.htm> (consultada el 30 de julio de 2015).
- Soberanes, José Luis, coord. 1994. *Tendencias actuales del derecho*. México: FCE/UNAM.
- Stammler, Rudolf. 1955. *Modernas teorías del derecho y del Estado*. México: Ediciones Botas.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. 1986. *El derecho y la ciencia del derecho*. México: UNAM.
- . 1998. *Elementos para una teoría general del derecho (Introducción a la Ciencia Jurídica)*. México: Themis.
- Terán, Juan Manuel. 1986. *Filosofía del derecho*. México: Porrúa.
- Tesis LX/98. SANCIONES A LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS POR INFRACCIONES A LAS REGLAS INHERENTES AL FINANCIAMIENTO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-LX/98> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . CXVI/2001. SANCIÓN A UNA COALICIÓN POLÍTICA DESINTEGRADA. DEBE SER IMPUESTA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LA CONFORMARON. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-CXVI/2001> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . XLV/2002. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XLV/2002> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . CXXXII/2002. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES ELECTORALES POR CAUSAS DE RESPONSABILIDAD PREVISTAS EN LA LEY ELECTORAL O EN OTROS

- ORDENAMIENTOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA ESTÁ FACULTADO PARA IMPONERLAS. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-CXXXII/2002> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 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 AQUEL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-CXXXIII/2002> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . XXVIII/2003. SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-XXVIII/2003> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . XII/2004. MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XII/2004> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . XVII/2012. MULTAS. LAS IMPUESTAS POR AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES A UN PARTIDO POLÍTICO NACIONAL EN LIQUIDACIÓN, SON DE PAGO PREFERENTE. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-XVII/2012> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . XIX/2012. SANCIONES. LAS IMPUESTAS CON MOTIVO DE LA REVISIÓN DE INFORMES ANUALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, DEBEN LIQUIDARSE CON INDEPENDENCIA DE LA PÉRDIDA DEL REGISTRO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-XIX/2012> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . XXXVII/2013. DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO). Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-XXXVII/2013> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . XL/2013. MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN). Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-XL/2013> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . XVII/2015. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis-XVII/2015> (consultada el 30 de julio de 2015).

- . IV.30.8a./1996. MULTAS EXCESIVAS. (ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL). Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/9/22/10794.htm> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . IV.2o.P.C.2P/1999 (9a.). REINCIDENCIA, DOBLE SANCIÓN EN CASO DE INDEBIDA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/192/192797.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . V.2o.P.A.20P/2006. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PENAS. DEBE SER EL RESULTADO Y CONCLUSIÓN RACIONAL DERIVADA DEL EXAMEN DE LA PERSONA DEL DELINCUENTE, Y DE LAS PARTICULARIDADES RELEVANTES DEL HECHO Y DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO, ESPECIFICANDO EN CADA CASO LAS RAZONES POR LAS QUE INFLUYEN EN EL ÁNIMO DEL JUZGADOR, PARA ADECUARLO EN CIERTO PUNTO ENTRE EL MÍNIMO Y EL MÁXIMO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA). Disponible en <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=174079&Clase=DetalleTesisBL&Semenario=0> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . I.18o.A.13a/2014 (10a.). RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA REINCIDENCIA QUE PREVÉ LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, DEBE ENTENDERSE RESPECTO DEL INCUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN ADMINISTRATIVA DE NATURALEZA SIMILAR. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2005/2005299.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 2a.CXXV/99. MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE EMPLEAN LA PREPOSICIÓN “HASTA”, NO SON INCONSTITUCIONALES. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/902/902609.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a. LXXIV/2005. PRINCIPIO *IN DUBIO PRO REO*. ESTÁ PREVISTO IMPLÍCITAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/177/177538.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a. CI/2011. AGRAVANTES. NO SON VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/161/161924.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a. CXLIII/2013 (10a.). REINCIDENCIA. EL ARTÍCULO 33 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ QUE ESTABLECE CUANDO SE ACTUALIZA, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL *NON BIS IN IDEM*. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003736.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a. CCCX/2014 (10a.). PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SU ESTUDIO DEBE LLEVARSE A CABO ATENDIENDO A LOS NIVELES ORDINALES Y NO CARDINALES

O ABSOLUTOS DE SANCIÓN. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2007341&Clase=DetalleSemenarioBL> (consultada el 30 de julio de 2015).

- . 1a. CCCXI/2014 (10a.). PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2007343&Clase=DetalleSemenarioBL> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a. CCXVIII/2015 (10a.). *IN DUBIO PRO REO*. EL CONCEPTO DE “DUDA” ASOCIADO A ESTE PRINCIPIO NO DEBE ENTENDERSE COMO LA FALTA DE CONVICCIÓN O LA INDETERMINACIÓN DEL ÁNIMO O PENSAMIENTO DEL JUZGADOR. Disponible en <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2009462&Clase=DetalleTesisBL&Semenario=1> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a. CCXIX/2015 (10a.). *IN DUBIO PRO REO*. INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE “DUDA” ASOCIADO A ESTE PRINCIPIO. Disponible en <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2009463&Clase=DetalleTesisBL&Semenario=1> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a. CCXX/2015 (10a.). *IN DUBIO PRO REO*. OBLIGACIONES QUE ESTABLECE ESTE PRINCIPIO A LOS JUECES DE AMPARO. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2009464&Clase=DetalleTesisBL&Semenario=0> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a./J.126/2004. SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS NORMAS QUE LAS ESTABLECEN NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, CUANDO EN DISTINTOS PRECEPTOS LEGALES SE ENCUENTREN DEFINIDOS. Disponible en <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=179453&Semenario=0> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a./J.157/2005. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. DEBE SER CONGRUENTE CON EL GRADO DE CULPABILIDAD ATRIBUIDO AL INculpADO, PUDIENDO EL JUZGADOR ACREDITAR DICHO EXTREMO A TRAVÉS DE CUALQUIER MÉTODO QUE RESULTE IDÓNEO PARA ELLO. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1005/1005837.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a./J.80/2013 (10a.). INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS ANTECEDENTES PENALES DEL SENTENCIADO QUE LLEVEN A CONSIDERARLO COMO REINCIDENTE, DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA FIJAR LA PUNIBILIDAD.

- Disponible en [http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMUsSj29gyrcjWbWMcqc1Z\\_gSWfoYqUWrTHZoasYLI8\\_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdli3h8dq9j221F4\\_Tc-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh\\_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2005042&Clase=DetalleTesisBL](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMUsSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoasYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdli3h8dq9j221F4_Tc-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2005042&Clase=DetalleTesisBL) (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a./J.24/2014 (10a.). PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006092&Clase=DetalleTesisBL> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a./J.25/2014 (10a.). PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2006/2006093.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a./J.26/2014 (10a.). PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2006091&Semenario=0> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . 1a. S.J.F.; volumen 19, segunda parte (7a.). PENA, INDIVIDUALIZACIÓN DE LA. Disponible en [http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMUsSj29gyrcjWbWMcqc1Z\\_gSWfoYqUWrTHZoasYLI8\\_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdli3h8dq9j221F4\\_Tc-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh\\_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=100000040000000&Apendice=10000000000&Expresion=&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=3093&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=146&InstanciasSeleccionadas=&ID=236886&Hit=2926&IDs=236881,236882,236883,236884,236885,236886,236887,236888,236889,236890,236891,236892,800772,236893,236894,236895,236896,236897,236898,236899&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMUsSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoasYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdli3h8dq9j221F4_Tc-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=100000040000000&Apendice=10000000000&Expresion=&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=3093&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=146&InstanciasSeleccionadas=&ID=236886&Hit=2926&IDs=236881,236882,236883,236884,236885,236886,236887,236888,236889,236890,236891,236892,800772,236893,236894,236895,236896,236897,236898,236899&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema) (consultada el 30 de julio de 2015).
- . P. 9/1995 (9a.). MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/9/21/10463.htm> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . P./J.10/95. MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Disponible en <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=200349&Clase=DetalleTesisBL> (consultada el 30 de julio de 2015).

- . P./J.102/99. MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1011/1011782.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . P./J.17/2000. MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1011/1011783.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . P./J.103/2008. MULTAS PENALES FIJAS. EL ARTÍCULO 464 TER, FRACCIONES I A III, DE LA LEY GENERAL DE SALUD QUE LAS ESTABLECE, VIOLA LOS ARTÍCULOS 16 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 25 DE MAYO DE 2006). Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1011/1011784.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . P./J.32/2009. MULTAS FIJAS. LAS NORMAS PENALES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1011/1011779.pdf> (consultada el 30 de julio de 2015).
- . P./J.43/2014 (10a.). PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006590&Clase=DetalleSemenarioBL> (consultada el 30 de julio de 2015).
- UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. 1987. *Teoría del derecho y conceptos dogmáticos*. México: UNAM.
- Vázquez, Rodolfo, coord. 2005. Filosofía jurídica. En *Ensayos en homenaje a Ulises Schmill*. México: Porrúa/ITAM.
- . 2008. *Teoría del derecho*. México: Oxford University Press.
- Velasco Gutiérrez, Darío y Osiris Vázquez Rangel. 2009. Derecho sancionador electoral. Una nueva reflexión. En *Lex. Difusión y Análisis. 22 aniversario*. México: Editora Laguna.
- Vernengo, Roberto J. 1995. *Curso de teoría general del derecho*. Buenos Aires: Depalma.
- Villoro Toranzo, Miguel. 2000. *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- . y José María Lujambio, coords. 2002. *Filosofía del derecho contemporánea en México*. México: UNAM/ITAM/Fontamara.
- Zagrebelsky, Gustavo. 2009. *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta.

*Individualización de las sanciones. Notas para su reflexión,*  
número 55 de la colección Temas selectos de Derecho Electoral,  
se terminó de imprimir en diciembre de 2016  
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),  
calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan,  
CP 09830, Ciudad de México.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.