

## ENSAYO

### LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL (PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN, ORDINARIOS Y ESPECIALES SANCIONADORES).

#### Introducción

En materia electoral existen dos modelos de procedimientos sancionadores: uno corresponde a la materia electoral y el otro a la fiscalización.

En el **caso de los electorales**, la normativa aplicable al Instituto Nacional Electoral (INE) y a los institutos electorales de las entidades federativas (organismos públicos electorales-Oples) contemplan **tres tipos** de procedimientos: **el ordinario, el especial, y el de adopción de medidas cautelares.**

Por lo que **respecta a la fiscalización** para los procesos electorales federales y locales, conforme al artículo 41 de la Constitución federal, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidaturas es una facultad exclusiva del INE que puede ser delegada a los Oples. En esta materia, la normativa también prevé **dos tipos** de procedimientos: **el oficioso y el de queja**

En el presente ensayo abordaremos brevemente ambos casos, haciendo hincapié en la proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral.

#### Desarrollo

El Reglamento de Quejas y Denuncias del INE (Reglamento de quejas) regula el **procedimiento sancionador ordinario (POS), el procedimiento especial sancionador (PES) en cuanto a su trámite y sustanciación, y el procedimiento para la adopción de medidas cautelares**, en asuntos de competencia exclusiva de los órganos del INE, así como de los Oples en materia de radio y televisión. El Reglamento de quejas legitima a cualquier persona para presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del INE; y en el caso de los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que calumnie, sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.

El PES data de dos mil seis, cuando en tres recursos de apelación (SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006), la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió temas vinculados con el retiro o suspensión de propaganda en la campaña de la elección presidencial de ese año, que afectaban la equidad en la contienda.

Específicamente en el SUP-RAP-34/2006 y acumulado, la Sala Superior determinó que los mensajes difundidos por el Partido Acción Nacional en sus promocionales de campaña no constituían una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, sino por el contrario, tenían como objetivo empañar la imagen pública del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, toda vez que en forma directa y subliminal, conducían a la población a formarse la imagen de que el entonces candidato a la Presidencia de la República de la coalición "Por el Bien de Todos", fuera considerado como un auténtico peligro para el país.

Por lo tanto, modificó la resolución del Instituto Federal Electoral reclamada y ordenó al Partido Acción Nacional que se abstuviera de volver a difundir los promocionales, en los cuales se decía: "López Obrador un peligro para México.

Así, en el numeral 41, base III, Apartado D), de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, se estableció que las infracciones a lo dispuesto en esta base serían sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante un procedimiento expedito (especial), que podría incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resultaran violatorias de la ley; en ese sentido, se dio inicio a un procedimiento administrativo sancionador electoral, donde la autoridad electoral administrativa instruyó y resolvía las quejas.

En ese sentido, en la reforma electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se previó en los artículos 41, base III, apartado D y 99, base IX de la Constitución, que el Instituto Federal Electoral sería responsable de la instrucción y el Tribunal Electoral de su resolución, lo cual se materializó a través de una Sala Regional Especializada, cuya existencia fue validada en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas: 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, de nueve de septiembre de dos mil catorce.

En resumen: La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ley General), y el Reglamento de quejas establecen que cualquier persona puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del INE o ante los Oples, ya sea por escrito, en forma oral o por medios de comunicación.

El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas se inicia a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del INE tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. Grosso modo, los POS proceden fuera del proceso electoral y los PES dentro del proceso electoral.

Una vez sustanciados, los POS son resueltos por el INE y los PES se remiten a la Sala Regional Especializada del TEPJF para que emita sentencia y deslinde responsabilidades, lo cual es replicado en las legislaciones de las entidades federativas y se encuentra vigente desde la reforma Constitucional y legal en materia electoral de dos mil catorce 2014.

Actualmente, el PES procede en los siguientes supuestos: **a)** vulneración a las reglas de acceso a los medios de comunicación social; **b)** compra o adquisición indebida de tiempos en radio y televisión; **c)** difusión de propaganda calumniosa; **d)** actos anticipados de precampaña y campaña electoral; **e)** promoción personalizada de servidores públicos; **f)** incumplimiento a las normas que regulan la propaganda gubernamental; y **g)** violación a las reglas de ubicación física de propaganda político-electoral o en medios impresos.

Por lo que respecta a los **procedimientos oficioso y de queja en materia de fiscalización**, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización (Reglamento de procedimientos sancionadores) prevé que dicho ordenamiento es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tales, **las quejas o procedimientos oficiosos** que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados. Asimismo, establece que en caso de que el INE delegue las funciones de fiscalización, el Opl respectivo aplicará las disposiciones previstas en el Reglamento y sustanciará y resolverá los procedimientos oficiosos o de queja relacionados con el objeto materia de delegación en el proceso de fiscalización.

En términos de la norma, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE (Comisión) es el órgano encargado de supervisar de manera permanente la sustanciación de los procedimientos y revisar los Proyectos de Resolución que le presente la Unidad Técnica de Fiscalización (Unidad Técnica). En ese sentido, la Unidad Técnica es la facultada para sustanciar y tramitar los procedimientos y, en su caso, formular y proponer a la Comisión los proyectos de Resolución que pongan fin a los mismos.

Así, **fuera del proceso electoral**, el Consejo General del INE, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el Opl correspondiente, pueden ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora.

Por su parte, el procedimiento de queja se iniciará a partir del escrito de queja que presente cualquier persona interesada por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización. Las quejas se deben presentar por escrito o en línea a través del Sistema de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización (SPSF).

La presentación de quejas y el registro de procedimientos oficiosos deben sujetarse a lo dispuesto en el Reglamento de procedimientos sancionadores, el Manual de Operación del SPSF, y a los acuerdos que al efecto emita la Comisión o el Consejo General del INE.

En el supuesto de que se deleguen las facultades de fiscalización, las quejas relacionadas con financiamiento proveniente de las entidades federativas, deben presentarse ante el Opl correspondiente.

**Dentro del proceso electoral**, también es facultad de la Unidad Técnica sustanciar y tramitar los procedimientos y, en su caso, formular y proponer a la Comisión los proyectos de Resolución que pongan fin a los mismos. En este caso, la norma establece que el Consejo General del INE, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el Opl correspondiente, pueden ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora.

Asimismo, el procedimiento de queja se iniciará a partir del escrito de queja que presente cualquier persona interesada por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

En consecuencia, de igual manera, las quejas en materia de fiscalización deberán presentarse por escrito o en línea a través del SPSF. La presentación de quejas y el registro de procedimientos oficiosos deben sujetarse a lo dispuesto en el Reglamento de procedimientos sancionadores, el Manual de Operación del SPSF, y los acuerdos que al efecto emita la Comisión o el Consejo General del INE.

En el caso de las **sanciones en materia de fiscalización**, la normativa prevé que el Consejo General del INE impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en la Ley General.

Para la individualización de las sanciones de los **procedimientos sancionadores en materia electoral**, la Ley General prevé que, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes: a) la gravedad de la

responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de dicha Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; **b)** las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; **c)** las condiciones socioeconómicas del infractor; **d)** las condiciones externas y los medios de ejecución; **e)** la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y **f)** en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para la individualización de la sanción en los **procedimientos de fiscalización**, una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias de la contravención a la norma siguientes: **a)** la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; **b)** el dolo o culpa en su responsabilidad; **c)** las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta; **d)** las condiciones socioeconómicas de la persona infractora; **e)** las condiciones externas y los medios de ejecución; y **f)** la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

Dependiendo de la persona infractora, las **sanciones a imponer** pueden ser las siguientes: amonestación pública, multa, reducción de financiamiento, cancelación del registro, pérdida del derecho de la o el precandidato infractor a ser registrado como candidata o candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación de este, entre otras.

Un caso paradigmático de la **proporcionalidad entre la infracción y la sanción en materia electoral**, fue sin duda el del actual senador Félix Salgado Macedonio, tal como se aprecia en la sentencia emitida en el expediente: SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 y Acumulados de 27 de abril de dos mil veintiuno.

En dicho fallo se advierte que, por mayoría de votos, la Sala Superior del TEPJF confirmó el acuerdo del INE por el que ordenó retirar la candidatura de Morena y Félix Salgado Macedonio a la gubernatura de Guerrero, por no presentar informes de gastos de precampaña, confirmándose la pérdida del derecho a ser registrado como candidato.

En este caso, Félix Salgado responsabilizó a su partido de no haber presentado el informe; sin embargo, la Sala Superior consideró que hubo dolo por parte del aspirante, pues fue precandidato y sabía que tenía que reportar dichos gastos, por lo cual confirmó el acuerdo del INE, razonando que dejarlo competir sería un incentivo para que otras y otros aspirantes no presentaran sus informes en el futuro.

La Sala Superior consideró que el INE realizó una interpretación conforme de la Ley aplicable, impuso una sanción proporcional a la falta, y no se vulneró el principio *pro persona*, con lo que declaró infundados los alegatos de las partes que impugnaron.

En ese sentido, en la sentencia, la Sala Superior razonó que el INE tomó en cuenta, entre otras cuestiones, que Félix Salgado sí tuvo el carácter de precandidato de Morena, pues incluso su precandidatura fue la única que se registró; asimismo, destacó que la referida persona se negó sistemáticamente a rendir los informes de precampaña en las oportunidades que se concedieron para tal efecto.

Además, el fallo sostuvo que la omisión de rendir informes de campaña afecta de forma sustancial la facultad fiscalizadora, dado que impide a la autoridad llevar a cabo todas las conductas necesarias y contar con todos los elementos necesarios para verificar los ingresos y egresos realizados, porque la facultad de comprobación del INE en materia de fiscalización, es un procedimiento regulado constitucional, legal y reglamentariamente, para verificar el cumplimiento

de los deberes y obligaciones de los actores políticos inmersos en una contienda electoral, para garantizar y dotar de eficacia diversos principios electorales.

Así, la Sala Superior abundó en el fallo que la omisión de rendir informes afecta de forma grave esa facultad, ya que impide conocer el ingreso, monto y origen de los recursos empleados en las precampañas y en consonancia que la autoridad administrativa pueda llevar la investigación en el ejercicio de fiscalización.

Sin embargo, también estableció que la omisión de rendir informes no actualiza en automático la más alta de las gravedades, porque en cada caso particular, pueden concurrir situaciones específicas, que conllevan a una graduación diferente, es decir, atendiendo a las particularidades se puede considerar grave ordinaria, especial o de gravedad mayor.

Finalmente, dijo que la conducta imputada consiste en la omisión de presentar el informe de gastos de campaña, lo que genera no es una afectación pecuniaria ni le reporta un beneficio posible de cuantificar al infractor, sino que obstaculiza de manera relevante el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral.

### **Conclusiones**

Desde mi punto de vista, la determinación del Consejo General del INE confirmada por la Sala Superior del TEPJF fue excesiva y no tomó en cuenta que el ahora senador Félix Salgado si presentó ante su partido político su informe de gastos de precampaña; en ese sentido, es evidente que la responsable realizó una valoración genérica e indebida respecto del informe rendido ante Morena, ya que lo calificó de inválido, afectando de manera directa los derechos políticos de Félix Salgado.

Lo anterior porque coincido con los agravios expresados en su momento por el ahora senador, en el sentido que la presentación del informe debió ser analizada bajo la premisa de que el precandidato lo entregó al partido; tal como lo sostuvo la Sala Superior, en la tesis de rubro: *"INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS"*; por lo cual era evidente que no existió omisión de rendir informes de precampaña, en tanto que la presentación fue en tiempo ante el partido, tal como quedó probado en el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, **lo cual demuestra que no existió proporcionalidad entre la infracción y la sanción.**

### **Bibliografía.**

**Legislación:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Reglamento de Fiscalización del INE; Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del INE; y Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

**Sentencias:** SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 y Acumulados; y SUP-JDC-416/2021 y acumulados.

  
Dr. Moisés Vergara Trejo