

Guadalajara, Jalisco, a 13 de marzo de 2025.

ENSAYO DE “LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL” (PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN, ORDINARIOS Y ESPECIALES SANCIONADORES)

En cuanto al principio de proporcionalidad es doctrina judicial en materia administrativa que el derecho administrativo sancionador tiene por finalidad satisfacer, de la mejor manera, los intereses generales, con el objetivo de obtener la regularidad en la conducta de los gobernados, de acuerdo con la normativa que protege y fomenta determinados bienes públicos, para alcanzar situaciones deseables, dentro de un margen donde concurren facultades regladas y de arbitrio, sujetas al principio de proporcionalidad, lo que determina que las sanciones deben ser adecuadas, necesarias y proporcionales al propósito perseguido, a la importancia de los valores involucrados y a la repercusión de la conducta que pretende normarse.

El operador judicial debe explicitar el parámetro conforme al cual deben imponerse las sanciones, de manera que, si bien la autoridad goza de un margen de discrecionalidad para fijar las sanciones entre los límites previstos en la norma, éste no puede suponer un actuar arbitrario, sino que debe ser una decisión suficientemente justificada, con arreglo a parámetros claros que pondere las circunstancias concurrentes para encontrar el punto de equilibrio entre los hechos imputados como faltas o infracciones, la responsabilidad exigidas y los propósitos disuasorios.

En el caso, el presente ensayo lo enmarco en el Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de fiscalización con clave de identificación INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO y el acuerdo INE/CG298/2021 que concluyeron con sanciones al partido político Morena y los ciudadanos J. Félix Salgado Macedonio, Raúl Morón Orozco y otros, con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos a las Gubernaturas de Guerrero y Michoacán, respectivamente.

La base normativa para la decisión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se encuentran dispuestos en el artículo 229, apartado 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que, en aquel entonces, disponía lo siguiente:

“Artículo 229.

1. A más tardar en el mes de octubre del año previo al de la elección, el Consejo General determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

2. El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.

3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.

4. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.”

(Énfasis añadido por el autor)

Ahora bien, en el caso de J. Félix Salgado Macedonio la sanción tuvo por origen en que, si bien el partido Morena presentó *ad cautelam* el informe de gastos de precampaña en ceros, a la fecha en que se presentó ya había concluido el proceso de revisión de ingresos y gastos de precampaña; además, la autoridad fiscalizadora detectó gastos por \$19,872.48 (diecinueve mil ochocientos setenta y dos pesos 48/100 moneda nacional) que no fueron reportados por el instituto político ni por el precandidato infractor.

Por lo que hace al caso de Raúl Morón Orozco, la sanción tuvo su origen en que la autoridad fiscalizadora mediante el oficio de errores u omisiones INE/UTF/7071/2021 le informó al partido político la detección de gastos de propaganda colocada en la vía pública consistente en diversas vinilonas y un banner en el que se hacía referencia al citado ciudadano como precandidato de ese instituto político, el partido político en respuesta, mediante oficio CEN/SF/137/2021 negó vinculación alguna con la propaganda, mientras que el ciudadano Raúl Morón Orozco al ser requerido para que informara si se postuló como precandidato informó que no había sido registrado como precandidato por Morena.

En este último caso, el precandidato no presentó informe de ingresos y gastos de precampaña en el marco del proceso de selección de la candidatura de Gubernatura del estado de Michoacán.

Las sanciones impuestas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y confirmadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación generó que Morena enfrentará los procesos electorales de Gubernatura de Guerrero y Michoacán con candidaturas distintas a las inicialmente planteadas, como fue Evelyn Salgado Pineda (hija del precandidato en Guerrero) y Alfredo Ramírez Bedolla (inicialmente considerado como precandidato al Ayuntamiento de Morelia, capital de Michoacán).

Sin duda, las medidas adoptadas por las máximas autoridades electorales del país, en sede administrativa y en sede judicial, fueron de un rigor injustificado y desproporcionado para la infracción propinada a la normativa electoral.

Se explica.

En principio, se debe destacar que conforme con el principio de proporcionalidad y a estándares de convencionalidad internacionales aplicables al *ius puniendi* del Estado, las sanciones para que se ajusten a los parámetros de proporcionalidad tienen que contar con cánones de gradualidad, esto es, una norma que como sanción solo prevé una sola consecuencia jurídica como es la pérdida del derecho a ser registrado en una candidatura, sin la posibilidad de que ésta sea modulada o graduada dentro de parámetros de mínimos y máximos que permita correlacionar la gravedad de la conducta con la sanción constituye una sanción que no se ajusta a convencionalidad.

En ambos casos, las infracciones normativas tuvieron su origen en una actuación negligente de los precandidatos y partido político al no presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña, cuestión que posibilitó que las conductas fueran encuadradas en el supuesto normativo dispuesto por el artículo 229, apartado 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Pero bastaba realizar una interpretación teleológica y conforme para identificar que las conductas no quebrantaban los bienes jurídicos esenciales protegidos por la norma, esto es, la equidad en la contienda o que los precandidatos pudieran arribar al inicio de las campañas en un escenario de ventaja manifiesta por sobre los demás contendientes originado en conductas ilegales en precampaña.

Esto es así, porque no se encontraba en un escenario en el que los candidatos hubieran rebasado los topes de gastos de precampaña, tan es así, que la autoridad fiscalizadora solo detecto gastos mínimos valuados en \$19,872.48 (diecinueve mil ochocientos setenta y dos pesos 48/100 moneda nacional) en el caso de J. Félix Salgado Macedonio y la detección de gastos de propaganda colocada en la vía pública consistente en diversas vinilonas y un banner en el que se hacía referencia al ciudadano Raúl Morón Orozco, elementos que por su monto y al tratarse de precandidaturas a Gubernaturas no vulneraban el bien jurídico protegido por la norma.

Dichos casos pusieron de relieve la fragilidad del sistema electoral mexicano, en cuanto a la forma en que las decisiones de las instituciones electorales pueden incidir en las condiciones del inicio de las campañas electorales en contextos de alta competitividad.

Ante tal circunstancia es necesaria una revisión puntual de la normativa electoral mexicana, especialmente de la taxatividad de las sanciones establecidas en el derecho administrativo sancionador electoral a efecto de verificar que se ajusten a los principios de proporcionalidad que entre otros exige que las sanciones tengan gradualidad, esto es, contengan parámetros de mínimos y máximos a fin de garantizar que puedan ser proporcionales a la gravedad de las conductas y el daño ocasionado.

Si bien, el legislativo intentó remedir dicha situación mediante la reforma a la ley electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación publicada el 2 de marzo de 2023, lo cierto es que dicha reforma fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas.

Adicionalmente, se requiere que la normativa electoral establezca pautas y directrices que obliguen a las autoridades electorales a verificar puntualmente que las sanciones que se impongan se ajusten a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad exigibles a la actividad punitiva del Estado en materia administrativa electoral.

ATENTAMENTE.

LU  DENAS