

JUSTICIA ELECTORAL EN MOVIMIENTO

“¿Puede la fiscalización de los recursos de los partidos inhibir conductas ilegales y reforzar la confianza en las elecciones?

Análisis de la sentencia SUP-RAP-108/2021 del TEPJF”

Jacqueline PESCHARD MARISCAL

Xunahxi PINEDA

Para citar este texto se sugiere: Peschard Marsical, J. y Pineda, X. (2023). ¿Puede la fiscalización de los recursos de los partidos inhibir conductas ilegales y reforzar la confianza en las elecciones? Análisis de la sentencia SUP-RAP-108/2021 del TEPJF. En *Justicia Electoral en Movimiento*. IIJ-UNAM-TEPJF-EJE.

El presente texto es parte de un proyecto académico de colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Escuela Judicial Electoral.

Todos los derechos reservados.

ISBN en trámite

¿Puede la fiscalización de los recursos de los partidos inhibir conductas ilegales y reforzar la confianza en las elecciones?

Análisis de la sentencia SUP-RAP-108/2021 del TEPJF

Jacqueline Peschard

Xunahxi Pineda

Sumario: I. Antecedentes: la evolución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos II. La relevancia de la sentencia SUP-RAP-0108/2021 III. El trayecto hacia la sentencia SUP-RAP-0108/2021 IV. Criterios y fundamentos jurídicos de la sentencia SUP-RAP-0108/2021 V. Conclusiones VI. Fuentes consultadas

I. Antecedentes: la evolución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos

La relación entre dinero y política ha sido siempre conflictiva, pues está claro que los partidos políticos necesitan recursos económicos para mantener sus estructuras y para desplegar sus campañas electorales, pero es indispensable que los obtengan y utilicen con apego a la ley y que los transparenten. Sólo así es posible que el dinero no atente contra la integridad de las elecciones, que no desequilibre las condiciones de competencia y que no dañe la credibilidad de los partidos políticos y la confianza en las instituciones democráticas. En este contexto, la fiscalización de los recursos de los partidos se ha convertido en una de las ramas de la administración electoral en las que se han depositado mayores expectativas de lograr abatir el desprestigio de los partidos y el desencanto ciudadano con las elecciones.

Aunque en general, durante mucho tiempo, el tema del financiamiento de los partidos no fue objeto de regulación, con la expansión de la ola democratizadora de las últimas dos décadas del siglo XX, se colocó en el centro de la agenda político-electoral, en particular en los países de democracias emergentes. Se empezaron a discutir las bondades del financiamiento público, respecto del privado, así como las

formas más eficaces de fiscalización de las finanzas de los partidos por parte de la autoridad electoral.

En México, nuestra larga, pero pacífica transición a la democracia no colocó el asunto del financiamiento y la fiscalización sino hasta el final del trayecto, cuando se puso en el centro la exigencia de asegurar condiciones equitativas de competencia. Primero, había sido necesario garantizar el respeto al voto, conformando un padrón electoral confiable y un escrutinio y cómputo imparciales, capaces de erradicar el fraude electoral. Aunque desde 1977, la Constitución estableció que los partidos eran “entidades de interés público” (Art. 41), fue la reforma de 1993 la que por primera vez abordó el asunto del control sobre los recursos de los partidos, al establecer que éstos debían presentar informes sobre sus ingresos y gastos ante una Comisión Especial del Consejo General del IFE que los fiscalizaría. Por su parte, el Tribunal Federal Electoral fijaría las sanciones por irregularidades encontradas en los reportes presentados. Igualmente, para emparejar el terreno del juego, se determinaron topes de gastos de campaña y de las aportaciones privadas. Fue así como en las elecciones presidenciales de 1994, los partidos políticos, por primera vez, presentaron un informe de sus gastos de campaña que sirvió para mostrar la gran disparidad que había entre los recursos del PRI y los del resto de los partidos (los del PRI representaron el 71.4% del total de gastado en la elección presidencial) (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000:371).

De ahí en adelante, los temas relacionados con el dinero en las contiendas electorales cobraron centralidad en la agenda política y la reforma de 1996 que implicó, entre muchos otros, cambios relevantes en la naturaleza y competencias de la autoridad electoral, colocó como foco principal lograr condiciones equitativas de competencia. Dos fueron las grandes regulaciones que se introdujeron: 1) el financiamiento de los partidos, predominantemente público y distribuido de manera equitativa y la fiscalización de sus recursos y 2) el acceso a los medios de comunicación electrónicos, también distribuidos equitativamente.

Con ello, los recursos públicos que se asignaron a los partidos se incrementaron sensiblemente en 1997, (600% respecto de tres años antes) y lo

mismo sucedió con el acceso a los medios electrónicos, pero la distribución se hizo de manera equitativa (70% proporcional a la votación anterior y 30% igualitario). El propósito era que todos los partidos tuvieran posibilidades de competir políticamente. Además, la autoridad electoral fue dotada de mayores instrumentos de fiscalización para revisar y sancionar a los partidos políticos. (Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000:426).

Las elecciones del 2000 que significaron la alternancia en el Ejecutivo federal, fueron la prueba de que se había logrado organizar contiendas limpias y competitivas y, por lo tanto, que el modelo de administración de las elecciones, derivado de la reforma de 1996 era eficaz para inyectar confianza en los comicios.

El hecho de que las reglas de fiscalización permitieran a la autoridad, ya no sólo analizar los informes financieros de los partidos, sino investigar quejas por un eventual financiamiento ilegal de algún partido, obligó a la Comisión de Fiscalización del IFE, que ya era permanente por ley, a atender dos denuncias, presentadas por representantes de partidos en contra de sus adversarios, sobre posibles ingresos ilícitos que no habían sido reportados en los informes de campaña. Se trató de los casos popularmente llamados “Amigos de Fox” y “Pemexgate” que dieron lugar a complejos análisis financieros y contables que permitieron que el IFE documentara una inyección de recursos ilegales, en las campañas presidenciales tanto del PRI, como de la Alianza por el Cambio del PAN y el PVEM, e imponer las sanciones más elevadas conocidas en el mundo por financiamiento irregular.¹ (Córdova y Murayama 2006, 9 y 213) Vale la pena señalar que los resultados de la fiscalización de los dos escándalos se aprobaron en el Consejo General del IFE en 2003, es decir, tres años después de la elección del 2000 en la que habían ocurrido las irregularidades en materia de financiamiento triangulado y no reportado a las autoridades.

Estos dos casos de financiamiento paralelo del 2000 evidenciaron las prácticas fraudulentas que desarrollaban los partidos políticos, pero también las

¹ El PRI fue sancionado por mil millones de pesos y la Alianza por el Cambio del PAN y el PVEM por 498 millones de pesos.

restricciones que tenía el IFE, debido a los secretos bancario, fiscal y fiduciario, para detectar las violaciones a las normas en las que incurrían los partidos para allegarse de recursos públicos y privados de manera ilegal, porque le impedían comparar lo reportado en los informes con las cuentas bancarias de los partidos. Tal limitación de la autoridad fiscalizadora sometió a discusión la necesidad de robustecer las facultades del IFE para controlar mejor los gastos de los partidos y ayudar a evitar conductas ilícitas.

Después de las elecciones de 2006 en que las quejas del partido que quedó en segundo lugar (PRD) por una estrecha diferencia de 0.5% respecto del ganador, se centraron en la intervención indebida de actores políticos y de particulares que había desequilibrado la competencia, los partidos de oposición demandaron una nueva reforma en 2007. Ésta dispuso que el IFE remontara los secretos fiscal, bancario y fiduciario para fortalecer las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral. Adicionalmente, se impusieron nuevos acotamientos al financiamiento privado y los partidos quedaron obligados a presentar informes trimestrales y anuales, además de los de precampaña y campaña y ganó relevancia el rebase de los topes de gastos de campaña con sus respectivas sanciones, vía amonestación, multa, o reducción del financiamiento público. También se eliminó la posibilidad de que los partidos, o las personas físicas o morales compraran tiempos en radio y televisión. Sólo el IFE distribuiría los espacios en medios electrónicos de acuerdo con la regla de equidad. (Gilas, Karolina y M.J. Christiansson, 2019)

Estas reglas de fiscalización se aplicaron en la elección presidencial de 2012, en las que se presentaron varias denuncias² sobre el posible rebase de tope de gastos de campaña del candidato ganador, Enrique Peña Nieto, y sobre un financiamiento irregular a través de tarjetas bancarias (caso Monex) que fueron resueltos, ya iniciado el nuevo gobierno, dejando muchas dudas e inconformidades

² Entre abril y finales de 2012, partidos políticos y asociaciones civiles presentaron quejas ante el IFE por violaciones a los topes de gastos de campaña e ingresos ilegales, lo que provocó que el candidato López Obrador exigiera la anulación de la elección. Gilas, Karolina y M.J. Christiansson, (2019), *El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida*. Disponible en campusvirtual.te.gob.mx/Posgrado/MDE/2019/Act.2019/PSEs4/4.pdf (consultado el 4 mayo 2023)

al respecto.³ (Gilas y Christiansson, 2019) En todo caso, quedó claro que los tiempos de revisión de los informes financieros de los partidos eran muy largos, pues éstos se entregaban 60 días después de la jornada electoral y los dictámenes finales estaban listos entre seis meses y un año después de la elección. De tal suerte, la fiscalización quedaba desfasada y sólo podía derivar como máximo en una elevada sanción económica, pero sin consecuencias sobre el resultado de los comicios, aún cuando se probara que se había trastocado la equidad en la campaña.

Después del 2012 y, en el contexto del Pacto por México, los partidos de oposición demandaron, como parte de una nueva reforma político-electoral, el diseño de un modelo integral de fiscalización que permitiera detectar trampas y violaciones a la ley antes de que se calificaran las elecciones y que se contara con gobernantes y representantes electos. Fue así que la reforma electoral de 2014 planteó, por un lado, que la fiscalización se realizara en tiempo real -en paralelo al desarrollo de las campañas- (sistema de fiscalización en línea), reduciendo los plazos de las revisiones de los informes para que pudieran incidir en los resultados electorales. Adicionalmente, los candidatos se volvieron responsables solidarios de los partidos en la entrega de los informes para poder ser eventualmente sancionados. El objetivo era que la fiscalización fuera una verdadera palanca para desincentivar flujos ilegales de recursos y para garantizar que partidos y candidatos cumplieran puntualmente con sus obligaciones de someterse a las reglas, a los procedimientos y los calendarios específicos de la fiscalización.

La reforma electoral de 2014 creó un sistema nacional de elecciones y, entre muchos cambios, se constituyó un nuevo sistema de fiscalización mucho más ágil y eficaz para las elecciones tanto federales, como locales, que colocó al INE como única autoridad en la materia y estableció sanciones más severas por el

³ El caso Monex que involucró triangulaciones de recursos fue resuelto por el TEPJF en febrero de 2015, dos años y medio después de la elección de 2012. *Ibidem*. Aunque el INE identificó una red de financiamiento, no encontró violaciones a la ley y el TEPJF finalmente exoneró a los responsables de los monederos electrónicos. Zamitiz, Gamboa, Héctor (2017) *La reforma político-electoral de 2014-2015*. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo> (consultado el 4 de mayo de 2023)

incumplimiento de la norma. Esto implicó que se regulara la propaganda electoral y se introdujeran nuevas causales de nulidad de una elección (por exceder el tope de gastos de campaña en un 5% del monto autorizado; por adquirir cobertura informativa, fuera de lo establecido en la ley y por recibir recursos tanto públicos, como de procedencia ilícita durante las campañas)⁴ Una novedad más fue que la fiscalización abarcó a las actividades de precampaña de los partidos, es decir, los ingresos y gastos de sus procesos internos para la selección de candidatos a los cargos de elección popular.⁵ La legislación estableció que el incumplimiento de dicha obligación por parte del precandidato ganador de la contienda interna, se sancionaría con la negativa a ser registrado legalmente como candidato.⁶ (Art. 229.3, LEGIPE). Esta sanción extrema sería aplicable también en el caso de que se rebasaran los topes de gastos de precampaña, establecidos por el Consejo General del INE. (Art. 229.4, LEGIPE).

Las disposiciones de la reforma de 2014 se pusieron en práctica desde los procesos electorales de 2015 y el INE sancionó a 10 precandidatos federales con la cancelación de su registro como candidatos (6 de Movimiento Ciudadano y 4 del Partido Humanista), debido a que omitieron presentar sus informes de precampaña. (Gilas, Karolina y M.J. Christiansson, 2019). Sin embargo, no existen antecedentes de un proceso tan polémico política y jurídicamente, como el que resultó del caso de la cancelación del registro como candidato de Morena a gobernador de Guerrero de Felix Salgado Macedonio en 2021, por no entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña, el cual es objeto del presente análisis.

⁴ Estas causales debían constituir violaciones determinantes para los resultados electorales (cuando la diferencia entre el primer y segundo lugares fuera menor a 5%). Art. 78bis.2, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral

⁵ La LEGIPE estableció en su artículo 229, la obligación de los partidos de presentar un informe de ingresos y gastos de precampaña, es decir, del procedimiento interno de selección de sus candidatos, con fechas perentorias (a más tardar 7 días después de concluido el proceso interno).

⁶ Los precandidatos que no hayan ganado la contienda interna están igualmente obligados a entregar su informe de ingresos y gastos y la sanción respectiva depende de la gravedad de la falta. (Art. 453, LEGIPE)

II. La relevancia de la sentencia SUP-RAP-0108/2021

Son varios los factores que hacen de la SUP-RAP-0108/2021 una sentencia particularmente relevante. En primer lugar, aborda el conflicto de intereses entre el derecho constitucional a ser votado (Art. 35) y los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en las elecciones que sustentan el ejercicio de fiscalización de los recursos de los partidos políticos -en este caso de las precampañas- en la elección de gobernador del estado de Guerrero 2020-21-. Esto obliga al juzgador a ponderar el daño específico que se infringe al privilegiar uno u otro principio y derecho, es decir, tiene que hacer una prueba de proporcionalidad. La importancia de esta sentencia deriva también del hecho de que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) señala literalmente en el artículo 229.3 que

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.

A diferencia de lo anterior, el mismo párrafo establece que los precandidatos que, sin haber obtenido la postulación como candidatos, no entreguen el informe de precampaña serán sancionados en los términos del Libro Octavo de la LEGIPE que se refiere a las faltas electorales y las posibles sanciones que están enlistadas en función de la gravedad del acto cometido. Dicho apartado contempla la obligación de la autoridad de tomar en cuenta las circunstancias que rodean a la infracción, es decir, la actitud colaborativa o desafiante del infractor hacia la autoridad electoral, así como los montos involucrados, entre otros, para determinar el nivel de gravedad de la omisión, y en función de ello, imponer la penalidad respectiva que puede ir desde una amonestación, una multa más o menos alta y hasta la pérdida del registro como partido político (artículo 456.1.a LEGIPE).

El hecho de que, al final, el TEPJF haya ratificado la decisión del INE de que se impusiera la sanción máxima a Félix Salgado Macedonio, candidato de Morena a gobernador de Guerrero en 2021, derivado de que omitió presentar su informe de precampaña, la sentencia es relevante para el modelo de fiscalización mexicano por sus efectos de corto y largo plazos y porque sienta un precedente de la manera como la autoridad jurisdiccional interpreta la infracción cometida. La cancelación del registro como candidato a gobernador fue una medida ejemplar, pues, además de castigar la conducta infractora, buscó prevenir que en el futuro se repitan actuaciones que hagan nugatorio el ejercicio de fiscalización y, en consecuencia, impidan que se cumplan los fines que éste persigue de equilibrar el terreno de la competencia y asegurar la integridad de la elección para garantizar el derecho de los ciudadanos al voto efectivo.

El incumplimiento de la obligación de presentar informes de precampaña y, por tanto, de rendir cuentas sobre el origen, uso y destino de los recursos utilizados, impide que la autoridad electoral ejerza sus funciones de fiscalización, además de inclinar la balanza a favor de uno de los candidatos y dañar el derecho a la información de la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado respecto de aquéllos que pretenden ocupar un cargo público.

Además de la relevancia jurídica de la sentencia, el contexto político de extrema polarización en el que se desarrollaron los comicios de 2021 se extendió de la natural confrontación entre partidos y candidatos en competencia, al enfrentamiento entre el gobierno, su partido y candidato (el infractor) y la autoridad fiscalizadora (el INE). El hecho de que el principal infractor fuera el candidato de Morena al gobierno de Guerrero, Félix Salgado Macedonio, un político conocido por sus discursos estridentes y desafiantes hacia la autoridad y, sobre todo, un hombre acusado de abuso sexual hacia las mujeres, sin que ello tuviera consecuencias sobre su respaldo como candidato, otorgó relevancia mediática al caso. Legisladoras de su propio partido se oponían a que “un violador fuera gobernador”,

pero Morena decidió seguir apoyándolo porque las encuestas lo posicionaban como favorito para gobernar el estado⁷ (The New York Times, 2 marzo 2021).

El argumento principal del presente estudio es que la determinación del INE de imponer la máxima sanción a los precandidatos de Morena, es decir, la pérdida o cancelación del registro como candidatos, al final fue avalada por la mayoría de los magistrados del TEPJF, debido a la solidez de la argumentación de la autoridad fiscalizadora, en cumplimiento de las instrucciones elaboradas por el propio Tribunal, pero, sobre todo, por la contundencia del artículo 229.3 de la LEGIPE.

El resultado del ejercicio de fiscalización de los ingresos y gastos de la precampaña y la sanción propuesta por el INE, así como los recursos de impugnación que se presentaron en el TEPJF provocaron una doble intervención de la Sala Superior del Tribunal; una primera que centró su deliberación y análisis en el ejercicio de ponderación de los dos principios involucrados -el derecho a ser votado y la eficacia de la fiscalización-, para lo cual echó mano de criterios previamente establecidos por dicha autoridad jurisdiccional, junto con nuevos elementos y premisas específicos de proporcionalidad. Con ellos, ofreció directrices al INE para que fortaleciera sus argumentos técnicos y jurídicos y, en función de ello, volviera a evaluar y calificar la infracción, además de individualizar las sanciones. Una segunda intervención, motivada por la impugnación a la nueva resolución del INE, le permitió al TEPJF contar con suficientes elementos de interpretación para emitir una sentencia definitiva sobre el caso que, finalmente, confirmó la sanción máxima que impuso el INE.

III. El trayecto hacia la sentencia SUP-RAP-0108/2021

Para comprender cabalmente la sentencia objeto de análisis del presente trabajo, hay que tomar en cuenta los distintos momentos por los que atravesó el proceso de

⁷ Salgado Macedonio tenía, al menos dos acusaciones de violación, una en 1998 a una menor de edad y otra a una empleada de la Jornada de Guerrero, donde había sido el director en 2016, sin embargo, uno de los expedientes seguía abierto, es decir, carecía de resolución y fue por ello que Morena no modificó su propuesta. Diputadas de Morena hablaron de una escisión entre Morena y el movimiento de mujeres dentro del propio partido, pero no fue más allá de ser un conjunto de reclamos que salieron a la luz pública.

fiscalización de las precampañas para la selección del candidato de Morena a gobernador de Guerrero en 2021.

1) La revisión de los informes de precampaña y el procedimiento oficioso sancionador

La revisión de los informes de precampaña de la elección de gobernador de Guerrero en 2021 fue realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, al concluir el periodo de precampaña del respectivo proceso electoral, con el fin de revisar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos conforme a la norma electoral.⁸ Durante su desarrollo, la Unidad Técnica identificó actos de precampaña por parte de militantes y simpatizantes de Morena, sin embargo, dicho partido no los había reportado, por lo que, a través de un oficio de errores y omisiones, solicitó al partido aclarar dicha situación. En respuesta, Morena se limitó a señalar que no tenía obligación de presentar informes de precampaña porque no había previsto dicha etapa en la convocatoria para el proceso interno de selección de candidatos, es decir, informó que no había registrado precandidatos. Concluida la revisión de los informes de precampaña, el Consejo General del INE dio inicio a un procedimiento oficioso sancionador en materia de fiscalización en contra de Morena, así como de las personas precandidatas respecto de quienes había identificado actos de precampaña que no habían sido reportados. El propósito era determinar la naturaleza de la infracción en la que el partido político y los precandidatos habían incurrido para definir la sanción respectiva.⁹

En el mencionado procedimiento oficioso sancionador¹⁰, a diferencia del de revisión de los informes de ingresos y gastos comentado, la Unidad Técnica notificó tanto a Morena, como a las personas precandidatas involucradas, el inicio del procedimiento y el derecho que tenían a presentar alegatos por haber sido omisos

⁸ El periodo de precampaña abarcó del 30 de noviembre de 2020 al 8 de enero de 2021, de acuerdo con el calendario aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero.

⁹ Previamente a la aprobación del Consejo General del INE del Acuerdo INE/CG118/2021, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó el dictamen y proyecto de resolución.

¹⁰ Identificado con el número de expediente INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO.

en la presentación de sus informes de precampaña y no haber respondido a las solicitudes de aclaración de la autoridad.¹¹

Morena reiteró no tener obligación de presentar informes de precampaña y, los precandidatos argumentaron no haber contado con tal calidad, sino únicamente con la de aspirantes y negaron haber realizado actos de precampaña, justamente por carecer de dicha acreditación. El Consejo General del INE resolvió que Morena sí había incurrido en la omisión, ya que con independencia de la manera en que se había llevado a cabo la selección de sus candidatos, y la denominación que se les había dado a quienes manifestaron su voluntad de contender en su proceso interno, de hecho, dicha etapa era de precampaña. En la práctica, los aspirantes tuvieron la calidad de precandidatos, aun cuando no hubiesen contado con una constancia del partido que los acreditara como tales. Además, los precandidatos habían realizado actos de proselitismo y habían erogado recursos que debían reportar a la autoridad y no lo habían hecho. Empero, en esta fase, Luis Walton, uno de los precandidatos, reportó gastos por un monto de \$502,906.93 pesos y dio cuenta de dos acciones legales emprendidas, mientras que la precandidata, Adela Román, informó sobre una erogación de \$6,000 pesos, es decir, ambos reconocieron que habían realizado actos de promoción de sus precandidaturas.

En la resolución sobre el procedimiento oficioso sancionador (INE/CG327/2021), el INE impuso una multa a Morena por no haber presentado los informes de precampaña y a los precandidatos, los sancionó con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos,¹² aplicando de forma directa lo dispuesto en el artículo 229.3 de la LEGIPE. Cabe mencionar en este punto que,

¹¹ El INE aprobó por unanimidad la revisión de los informes de precampaña y las sanciones al PRI, PRD, MC, Morena y Redes Sociales Progresistas. Sin embargo, la determinación de iniciar un procedimiento oficioso sancionador sólo fue apoyado por 9 de los 11 consejeros electorales. (INE/CG118/2021)

¹² Se impuso multa a Morena por \$6,573,391.97 y los precandidatos fueron sancionados con la pérdida del registro como candidatos fueron Yair García Delgado, José Fernando Lacuinza Sotelo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto, Félix Salgado Macedonio y Adela Román Ocampo. La resolución del Consejo General del INE sobre el procedimiento oficioso sancionador fue apoyada, en lo general, por 9 consejeros y 2 en contra. Sobre la pérdida del derecho a ser registrados, sólo 7 de ellos estuvieron de acuerdo con la sanción máxima. (INE/CG327/2021)

horas previas a la celebración de la sesión en la que el Consejo General resolvió el procedimiento oficioso, Morena remitió diversos informes de precampaña en ceros, solicitando que el asunto fuera tratado como un caso de extemporaneidad y no de omisión. Dicha solicitud fue desvirtuada por el INE, debido a que en ese momento ya no era factible revisar la documentación.

2) El precedente de la sentencia SUP-JDC-0416/2021

En el recurso presentado ante el Tribunal Electoral por parte de Morena y las personas precandidatas en contra de la resolución del procedimiento oficioso del INE, sostuvieron, por una parte, que no existía una omisión en la entrega de informes de precampaña sino una extemporaneidad y que, en el caso de los precandidatos, la sanción de pérdida del derecho a ser registrados como candidatos era inconstitucional, al restringir el derecho a ser votado de manera absoluta. De ahí que el artículo 229 de la LEGIPE que prevé dicha sanción deba ser inaplicable.

El TEPJF analizó, por un lado, si efectivamente Morena había sido omiso en presentar los informes de precampaña, concluyendo que sí lo había sido, bajo las mismas consideraciones que realizó el INE y apoyándose en criterios jurisprudenciales. Revisó también la constitucionalidad del artículo que prevé la pérdida del derecho a ser registrado como candidato por no presentar informes de precampaña (artículo 229.3, LEGIPE). El Tribunal advirtió que, a pesar de que la norma era constitucional, no era posible aplicarla de forma automática, porque la sanción implicaba la restricción de un derecho humano (a ser votado). Esto obligaba a la autoridad a justificar que la conducta irregular efectivamente fuera particularmente grave y que, al ponderarla frente al derecho a ser votado, debiera prevalecer el principio de equidad en la contienda y rendición de cuentas, propios de la fiscalización.

En su sentencia SUP-JDC-0416-2021¹³ sobre el recurso ciudadano en contra del procedimiento oficioso sancionador, emitido por el Consejo General del INE, el

¹³ La sentencia SUP-JDC-0416/2021 fue aprobada por mayoría con dos votos particulares: el voto de Janine Otálora Malassis porque debió confirmarse la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a Félix Salgado Macedonio y revocar la del resto que perdieron la selección interna de Morena. José Luis Vargas votó en contra porque debió revocarse la resolución del INE porque no se

Tribunal confirmó la multa impuesta a Morena por no haber entregado informes de precampaña, pero revocó la sanción respecto de los precandidatos, instruyendo al Consejo General del INE que calificara nuevamente la falta cometida, tomando en cuenta una serie de premisas y lineamientos específicos y que, además, individualizara la sanción.

Dichas premisas consistían en identificar: 1) la voluntad o disponibilidad del o los infractores de presentar el informe en el plazo establecido; 2) el momento en que el informe fue presentado y si permitió a la autoridad ejercer su función fiscalizadora; 3) los bienes jurídicos que se ponen en riesgo, es decir, la transparencia, rendición de cuentas y certeza en el ejercicio de fiscalización de las precampañas; 4) la circunstancia particular en la que se cometió la infracción; 5) si hubo intencionalidad de encubrir la violación a la normatividad; 6) el monto económico o beneficio involucrado; 7) el impacto en la fiscalización, la rendición de cuentas y la equidad. El objetivo último era valorar si la sanción cumplía con el fin constitucional de preservar los principios necesarios de una democracia, a través de sustentar el modelo de fiscalización.

Adicionalmente, el Tribunal estableció que, al desarrollar el test de proporcionalidad de la sanción, se tomara en cuenta si se perseguía un fin legítimo; si era idónea y necesaria y si cumplía con ser proporcional a la irregularidad cometida. Esto implicaba identificar con precisión en dónde había mayores beneficios para el sistema político y el sistema electoral; si en realizar una elección sin un candidato que hubiera violado las normas de fiscalización, desequilibrando la contienda, e impidiendo la rendición de cuentas, o en mantenerlo como candidato, atendiendo a su derecho individual a ser votado.

Para el Tribunal estaba claro que los aspirantes a la candidatura a gobernador de Guerrero eran material y formalmente precandidatos, por lo que sus actividades debían ser catalogadas como actos de precampaña en los que se habían ejercido recursos y debían reportarse a la autoridad. Además, señaló que no

les dio a los precandidatos derecho de audiencia durante el proceso de revisión de los informes de precampaña.

existía presentación extemporánea de los informes de gastos de precampaña, porque se habían remitido a la autoridad cuando ya no era viable su revisión por parte de los responsables del INE. No obstante, de una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c) de la LEGIPE¹⁴, se advertía que existía un catálogo de sanciones a considerar, en función de la gravedad de la falta respecto de sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, por lo que no podía imponerse la sanción de manera automática, dado que implicaba la pérdida del derecho a ser votado. Resultaba necesario, entonces, considerar elementos objetivos y subjetivos de cada caso, a fin de estar en posibilidad de imponer una sanción que fuera proporcional.

En cumplimiento de la sentencia, el Consejo General del INE desarrolló cada uno de los criterios fijados por el Tribunal, además de que realizó un test de proporcionalidad y emitió el Acuerdo INE/CG357/2021¹⁵ mediante el cual determinó sancionar a todos los precandidatos con la pérdida del derecho a ser registrados como candidato y candidata a gobernador, salvo a Luis Walton a quien le impuso una multa, porque sí había entregado su informe de precampaña, aunque con retraso. Los argumentos diferenciadores fueron que, en el caso de los primeros, se acreditaba que habían actuado con dolo, sin que hubieran mostrado voluntad de cumplir con la obligación legal de presentar sus informes de precampaña y que su intención había sido engañar a la autoridad.

Este nuevo acuerdo del Consejo General fue impugnado tanto por Morena, como por el PRD y por Salgado Macedonio y Adela Román quienes promovieron recursos de apelación y de juicio ciudadano. El PRD reclamaba que no se hubiera sancionado a Luis Walton igual que a los demás con la pérdida del registro como

¹⁴ El artículo 456.1.a) plantea la lista de sanciones que pueden imponerse a los partidos por conductas violatorias de la Constitución y la ley y que van desde amonestación pública, multas según la gravedad de la falta, hasta la cancelación de su registro como partido político.

¹⁵ Emitido en sesión del 13 de abril de 2021 para acatar la sentencia del TEPJF SUP-JDC-0416/2021 y aprobado por mayoría en lo general (8 votos a favor y 3 en contra). Además, el INE cambió la calificación de la falta para quedar como gravedad mayor e incluyó la técnica de auditoría de hallazgos (aprobado por 6 votos a favor y 5 en contra. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119244/CGex202104-13-ap-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

candidato, mientras que MORENA demandaba al Tribunal que no se aplicara la sanción porque se violaba el derecho fundamental a ser votado. Félix Salgado Macedonio y Adela Román argumentaron que se trataba de una resolución contraria a derecho.

IV. Criterios y fundamentos jurídicos de la sentencia SUP-RAP-0108/2021

1) El problema jurídico de la sentencia SUP-RAP-0108/2021

El problema jurídico central que se plantea en la sentencia SUP-RAP-108/2021 y acumulados consiste en determinar si la individualización de la sanción por la omisión de presentar informes de precampaña, realizada por el Consejo General del INE, se llevó a cabo de conformidad con los parámetros establecidos por la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, a la luz de la interpretación conforme de las disposiciones legales aplicables y el principio de proporcionalidad.

El Tribunal Electoral confirmó por mayoría de seis votos la resolución del Consejo General del INE y ordenó al partido político MORENA a cancelar el registro de Félix Salgado Macedonio y a sustituirlo para la elección de gobernador de Guerrero en 2021 (SUP-RAP-0108/2021)¹⁶

Resulta importante considerar el voto particular en contra de la sentencia, así como el voto razonado que, compartiendo el sentido de la decisión aprobada por la mayoría de los magistrados, elaboró una argumentación específica que, por cierto, ya había sido expresada en la sentencia primigenia del juicio ciudadano que impugnó el procedimiento oficioso sancionador. Finalmente, se emitió un voto concurrente que estaba de acuerdo con el sentido y los argumentos de la mayoría, pero proponía adicionar nuevos elementos.

El Magistrado José Luis Vargas Valdez emitió el voto particular, porque no estaba de acuerdo con ratificar la resolución del INE, pues consideraba que dicho Instituto había modificado injustificadamente aspectos que se encontraban firmes

¹⁶ El TEPJF resolvió cancelar la candidatura de Félix Salgado Macedonio el 21 de abril de 2021.

en el ejercicio originalmente realizado respecto del procedimiento oficioso sancionador, producto de la fiscalización de las precampañas (gravedad de la falta y calificación de la conducta). En su opinión, dicha modificación (el INE calificó la falta como grave mayor) había ido en perjuicio de los infractores, lo cual resultaba razón suficiente para revocar el ejercicio de individualización de la sentencia, además de que el INE no había seguido las directrices que la Sala Superior definió en la sentencia SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados para valorar los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, lo cual hacía injustificable la imposición de la sanción máxima de cancelar la candidatura de Félix Salgado Macedonio.

Por su parte, la Magistrada Janine Otálora Malassis emitió un voto razonado, por el que, si bien compartía el sentido de la resolución aprobada por la mayoría, reiteraba la postura expresada al resolver juicio ciudadano, consistente en que de la lectura de los artículos 229.3 y 456, fracción I, inciso c) de la LEGIPE se desprendía que no era necesario realizar una interpretación conforme. Su argumentación señalaba que de los dos artículos se desprendían hipótesis normativas diferentes de forma clara: la primera, que se refiere a la sanción que corresponde al precandidato que obtiene su registro como candidato y que consiste en la cancelación del mismo y la segunda, respecto de las demás precandidaturas que no lograron la postulación como candidatos por parte del partido político, para lo cual existe un catálogo de posibles sanciones. De tal forma, la gravedad de la sanción a imponer estaba condicionada tanto por la infracción cometida, como por la calidad de la persona infractora, es decir, si había obtenido la candidatura o no. En su consideración, la mayoría de los magistrados había utilizado la técnica de la interpretación conforme para modificar las hipótesis sancionatorias y no para decidir entre diversas interpretaciones válidas, establecidas directamente en la ley. Es decir, la mayoría de los magistrados había afirmado que la norma podía dar lugar a diversas interpretaciones y que era necesario ver cuál afectaba menos a la persona infractora o al régimen democrático en su conjunto y, en particular, al sistema de fiscalización.

La Magistrada Mónica Aralí Soto emitió un voto concurrente, porque estando de acuerdo con el sentido de la resolución y los argumentos desarrollados, consideraba que debían haberse tomado en cuenta elementos adicionales a los señalados por el Consejo General del INE, respecto de la actitud procesal asumida por Félix Salgado Macedonio.

2) El método de estudio empleado en la sentencia

El método de estudio empleado en la sentencia SUP-RAP-0108/2021 y acumulados consistió en analizar por separado la sanción impuesta a Luis Walton; la concerniente a Adela Román Ocampo y, finalmente, la de Félix Salgado Macedonio. En los tres casos, el Tribunal Electoral desvirtuó cada uno de los agravios manifestados respecto de la manera como el INE había acatado las observaciones señaladas en la sentencia previa (SUP-JDC-0416/2021).

En relación a la falta de fundamentación y motivación alegada por los recurrentes, el Tribunal Electoral concluyó que en la resolución del INE es posible advertir ambos elementos, en virtud de la lectura del artículo 229.3 y del comportamiento de Félix Salgado Macedonio al responder a la demanda de aclaraciones del INE.

En cuanto a que el Consejo General no había atendido los lineamientos establecidos en la primera sentencia sobre el juicio ciudadano, el Tribunal concluyó que, contrario a lo señalado, dicha autoridad administrativa había sido clara al señalar que partía de las premisas señaladas por la autoridad jurisdiccional, aunado a que para la calificación de la falta e imposición de la sanción había estudiado y desestimado todos los aspectos planteados. Finalmente, respecto de los agravios del PRD sobre el actuar de Luis Walton, el Tribunal concluyó que el argumento era ineficaz porque basaba el dolo en la realización misma de la conducta infractora, sin combatir las razones por las que el Consejo General sólo calificó su conducta sólo como culposa.

En relación al caso de Adela Román, quien controvirtió aspectos propiamente procesales y de interpretación de la intencionalidad de la infractora -que no

asumiera que tenía la calidad de precandidata y que su intencionalidad era engañar a la autoridad, además de la sanción impuesta-, el Tribunal Electoral calificó los agravios como inoperantes, al haber sido resueltos en definitiva desde la sentencia previa, es decir, sus razones particulares no fueron suficientes para que fuera acreedora a una sanción diversa.

El apartado de la sentencia respecto del caso de Félix Salgado Macedonio es el más amplio y complejo del documento, no sólo porque abarca más de cien páginas (42 a la 146), sino por la argumentación que se desarrolla, ya que es aquí en donde el Tribunal Electoral realiza un estudio amplio sobre la forma en que el INE llevó a cabo la reindividualización de la sanción que le fue ordenada. La estructura seguida por la Sala Superior en esta sección ilustra la atención que ofreció para desvirtuar los agravios del infractor:

- Violaciones procesales e indebida valoración del informe de gastos entregado al partido político MORENA
- Interpretación equivocada del artículo 229, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Presunción de inocencia
- Omisión de analizar alegatos
- Indebida distinción en la imposición de la sanción
- Omisión de analizar las directrices dadas por la Sala Superior en el SUP-JDC-0416/2021
- Individualización de la sanción

De acuerdo con la estructura citada, el Tribunal Electoral revisó el ejercicio de imposición de la sanción y convalidó la calificación de la falta como grave mayor, ofreciendo en este último punto un modelo de aplicación del test de proporcionalidad en materia de sanciones.

La Sala Superior abordó también otros conceptos de agravio que no tenían como fin controvertir propiamente la individualización de la sanción, sino cuestiones circundantes como el derecho de audiencia, la falta de valoración del informe entregado en ceros o de un escrito de alegatos en el que Salgado Macedonio afirmó

que sí lo había entregado a su partido, por lo que él debía ser eximido de cualquier responsabilidad. También abordó que no se hubiera cumplido con la presunción de inocencia, e inclusive que el INE hubiera impuesto una sanción diversa al precandidato Luis Walton. Dado que se trataba de cuestiones que resultaban ineficaces o insuficientes para revertir la sanción adoptada, el Tribunal Electoral dispuso calificar tales agravios como inoperantes e infundados.¹⁷

Respecto del ejercicio de individualización del Consejo General del INE, primero, analizó los argumentos de las partes inconformes con el estudio de los elementos subjetivos y objetivos del caso y segundo, revisó la imposición de la sanción a Félix Salgado Macedonio a través de un ejercicio de ponderación.

En relación a la voluntad o disponibilidad del sujeto obligado de presentar el informe de precampaña dentro del plazo establecido en la norma electoral y sobre el momento en que dicho informe fue efectivamente presentado y si se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora, el Tribunal Electoral determinó que eran ineficaces. Esto, en razón de que en la sentencia previa ya se había establecido que el informe de precampaña debía tenerse como no presentado, y que el entregado al finalizar el procedimiento oficioso sancionador había sido desestimado, en virtud de que se presentó en ceros y que ya no había posibilidad de que la autoridad fiscalizadora lo revisara.¹⁸ (INE/CG327/2021)

Sobre la naturaleza de los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan, el Tribunal validó lo argumentado por el Consejo General del INE en el sentido de que no presentar el reporte de ingresos y gastos de precampaña generaba una afectación grave a la rendición de cuentas y al propio modelo de fiscalización. La omisión provoca que las autoridades queden impedidas de conocer la información para elaborar un dictamen consolidado y colocar al actor político infractor en igualdad de condiciones que los demás contendientes en la elección para gobernador de Guerrero.

¹⁷ Dichos agravios ya habían sido revertidos en la sentencia previa del TEPJF, SUP-JDC-046/2021

¹⁸ Morena presentó el informe de precampaña el 22 de marzo de 2021, 24 días después de concluido el proceso de revisión de informes y lo presentó en ceros, pero fechado el 9 de enero de 2021.

En cuanto al apartado sobre la intencionalidad y los medios de ejecución, que valoraba cuestiones como si se buscó encubrir la violación, los inconformes argumentaron que la acreditación de dolo directo era indebida, sin embargo, el Tribunal Electoral concluyó que el Consejo General había acreditado los elementos cognitivo y volitivo, a través de la prueba circunstancial cuya validez ya había sido reconocida por la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis: 1a. CVII/2005.

El Tribunal Electoral estableció que, aunque los precandidatos sostuvieron que habían cometido un error y no de una omisión, el argumento no era válido para rechazar que hubiera habido dolo en su actuación, porque el error invocado era superable y evitable, por ejemplo, haciendo uso del derecho a la consulta en materia administrativa para esclarecer la debida interpretación de la disposición en cuestión.

En lo relativo a que el Consejo General hubiera realizado un análisis indebido respecto del monto económico o beneficio involucrado en la infracción, el Tribunal Electoral concluyó que fue correcto que éste no fuera tomado en cuenta para atenuar la calificación de la conducta, en virtud de que si bien el INE sólo había detectado gastos por \$19,872.48, no se trataba del total erogado. Lo importante era identificar que el daño infringido había sido mayor al reflejado en el monto encontrado, porque la conducta imputada iba mucho más allá de una afectación pecuniaria, al obstaculizar de manera relevante el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral.

El Tribunal Electoral convalidó el argumento del INE de no considerar el monto de gasto identificado para atemperar la gravedad de la conducta porque ello generaría un incentivo negativo para no rendir informes de gastos de precampaña o campaña, e incentivaría una cultura del incumplimiento y ocultamiento, haciendo nulo el sistema de fiscalización y de rendición de cuentas.

Finalmente, en este primer grupo de agravios analizados, el Tribunal Electoral confirmó la calificación de la falta como grave mayor al convalidar el estudio y consideraciones que el Consejo General del INE efectuó al desarrollar cada uno de los aspectos fijados por la Sala Superior en la ejecutoria SUP-RAP-

0416/2021. Así, concluyó que la gravedad de la falta radicó no sólo en que no se permitió a la autoridad ejercer sus facultades fiscalizadoras, sino que se pretendió llevarla al error mediante actos que evidenciaron la pretensión de ocultar los gastos, circunstancia que por sí sola agrava la conducta en un grado mayor, además de que se afectaron seriamente los principios de rendición de cuentas y equidad en la contienda que persigue la fiscalización de los recursos de los partidos.

3) La individualización de la sanción

La Sala Superior del TEPJF analizó los pasos seguidos por el Consejo General del INE para calificar la falta e imponer la sanción respectiva, concluyendo que se apegó a los parámetros definidos en la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC416/2021.

En primer lugar, el Tribunal Electoral revisó si el Consejo General había violentado el principio de *non reformatio in peius* al calificar la falta como grave mayor, concluyendo que, contrario a lo argumentado por los inconformes, el INE sí tenía la posibilidad de reclasificar la gravedad de la conducta.

Respecto de la vulneración al principio de *non reformatio in peius*, el cual consiste en que no se puede agravar la situación jurídica de quién ha recurrido una determinación, la Sala Superior concluyó que no se actualiza dicha lesión porque el INE no agravó o incrementó la sanción impuesta, pues desde la primigenia se había determinado castigar a Salgado Macedonio con la cancelación de su registro como candidato a la gubernatura de Guerrero.

En segundo lugar, el Tribunal Electoral analizó los agravios consistentes en que el INE realizó un indebido test de proporcionalidad, en concreto, que la medida restrictiva de su derecho a ser votado, no cumple con el subprincipio de necesidad, ya que existen medidas menos restrictivas (amonestación, o multa) para lograr el objetivo de asegurar una fiscalización efectiva que contribuya a la equidad en la contienda y la rendición de cuentas.

El Tribunal Electoral realizó el estudio de los agravios desde la perspectiva concreta del principio de proporcionalidad, en donde señaló en qué consiste cada

requisito y cómo debe ser entendido en materia de sanciones: fin constitucional legítimo; idoneidad; necesidad; y proporcionalidad, en sentido estricto.

Finalmente, la Sala Superior señaló expresamente que el test de proporcionalidad llevado a cabo por el INE era procedente, pero resultaba necesario hacer algunas precisiones respecto de la estructura y la amplitud del mismo, estableciendo que:

- La restricción sí persigue el cumplimiento de un fin constitucionalmente legítimo, esto es, la preservación de los principios de transparencia, rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda. Se trata de principios que tienen un amplio espectro o incidencia en la calidad de nuestra democracia en la medida en que trascienden a todo el mecanismo de fiscalización.
- La medida es idónea porque está directamente relacionada con los fines que se persiguen en materia de fiscalización, ya que con ella se sanciona la conducta cometida y a futuro se previenen aquellas conductas que tiendan a impedir u obstaculizar las facultades fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral.
- Se acredita el subprincipio de necesidad porque la intervención de la autoridad se encuentra justificada atendiendo a las conductas y omisiones desplegadas por el propio ciudadano y los fines perseguidos por la sanción. Aunque había otras posibles sanciones, la pérdida del derecho a ser registrado resulta necesaria por su impacto y trascendencia en el proceso electoral en curso (en particular) y respecto de los fines perseguidos en materia de fiscalización (en general).
- Se cumple con el principio de proporcionalidad en sentido estricto, porque los beneficios positivos de la aplicación de la sanción se traducen en el desarrollo del proceso electoral en Guerrero sin la participación de un ciudadano del que no se tiene certeza respecto del origen, uso y destino de los recursos que utilizó en la precampaña, ni se sabe si rebasó el tope de campaña, además de que no se generó información socialmente útil.

V. Conclusiones

Los argumentos desarrollados por la Sala Superior del TEPJF en la polémica sentencia SUP-RAP-0108/2021 y acumulados tienen implicaciones importantes no sólo para el modelo de fiscalización y la construcción jurisprudencial de la materia electoral, sino para la discusión sobre la manera como el Estado mexicano cumple con el principio constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos.

1) El fortalecimiento del modelo de fiscalización

La ratificación por parte del TEPJF de la imposición de la sanción máxima a Félix Salgado Macedonio, consistente en la cancelación de su registro como candidato a gobernador de Guerrero en el proceso electoral 2021, tiene especial significado para el modelo actual de fiscalización en México, porque implicó el desarrollo de criterios y premisas esenciales para valorar la gravedad de la infracción cometida. A pesar de que el artículo 229.3 de la LEGIPE señala directamente que no presentar el informe de precampaña se sancionará con la pérdida del registro como candidato, el Tribunal Electoral estableció que era indispensable realizar un test de proporcionalidad para identificar con precisión el daño que se provoca, por un lado, a la consecución de los fines de la fiscalización que son equilibrar el terreno de la competencia y asegurar la integridad de la elección y, con ello el derecho de los ciudadanos al voto efectivo y por otro el daño individual respecto de la supresión del derecho fundamental a ser votado.

El incumplimiento de la obligación de presentar informes de campaña y, en consecuencia, de rendir cuentas sobre el origen, uso y destino de los recursos utilizados impide que la autoridad electoral ejerza sus funciones de vigilancia y se afecta también el derecho a la información de la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado respecto de aquellos que pretenden ocupar un cargo público. Los valores que se lesionan son pilares del estado democrático, razón por la que resulta de la mayor importancia contar con medidas restrictivas bien fundamentadas que disuadan su comisión.

2) La construcción jurisprudencial y doctrinaria en materia electoral

El test de proporcionalidad en materia de imposición de sanciones que fue desarrollado por el TEPJF, implicó la agregación de nuevos criterios a la línea jurisprudencial en materia electoral respecto de los elementos que deben de considerarse para imponer una sanción, particularmente en los casos en los que ésta representa la posible restricción de un derecho fundamental.

Para el caso concreto de la omisión de presentar los informes de precampaña, tanto los criterios que la Sala Superior estableció en la sentencia SUP-JDC-0416/2021 para instruir al INE a que profundizara en la valoración de la falta y la proporcionalidad de la sanción, como el test de proporcionalidad que señaló en la sentencia comentada, se suman a la línea jurisprudencial relativa a elementos que deben ser analizados para calificar una falta en contra del modelo de fiscalización.

El ejercicio de interpretación conforme que sostuvo la mayoría de la Sala Superior respecto de diversas disposiciones de la LEGIPE (Arts. 229.3 y 456.1.c), que dio lugar a ordenar al INE la reindividualización de las sanciones, es uno de esos temas que invitan a profundizar en su estudio por la forma en que fue empleada y lo efectos tanto jurídicos (reindividualización de la sanción), como políticos (descalificación del INE) que trajo consigo. Abona a esta discusión, el voto razonado de la Magistrada Janine Otálora Malassis, en el sentido de que era innecesario hacer uso de la interpretación conforme, ya que dichas disposiciones normativas no admiten múltiples lecturas, porque establecen puntualmente dos supuestos normativos que atienden tanto al tipo de infracción, como a la calidad del infractor.

Otro tema para profundizar es el relativo a cómo opera el principio *non reformatio in peius* y si en el caso concreto fue correcto concluir que no fue violentado por el Consejo General del INE en la resolución que emitió al acatar la sentencia SUP-RAP-0416/2021, ya que originalmente había determinado que la falta era de naturaleza “grave especial” (INE/CG327/2021) y, en un segundo momento, sostuvo que la infracción era “grave mayor” (INE/CG357/2021). Dichos calificativos no alteraron la sanción propuesta.

3) La centralidad de la defensa de los derechos humanos

La reforma constitucional de derechos humanos de 2011 representó para el Estado mexicano el fomento de una nueva cultura en la materia, centrada en la dignidad humana y, al mismo tiempo, en el reconocimiento de la obligación de todas las autoridades, sin distinción alguna, de promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos.

Derivado de esta reforma, en el artículo 1 constitucional fueron previstas herramientas hermenéuticas como la interpretación conforme y el principio pro persona con el fin de materializar de manera efectiva los derechos fundamentales. Asimismo, se dispuso que los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y tratados internacionales no podrían ser restringidos ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece, siendo una de estas condiciones el principio de proporcionalidad de la pena que se desprende del artículo 22 y que es aplicable al régimen administrativo sancionador en materia electoral (Tesis XLV/2002).¹⁹

La sentencia que nos ocupa desarrolla un modelo de la aplicación del test de proporcionalidad para la imposición de sanciones en materia electoral y lo aplica al caso concreto, con lo que abona a la construcción de parámetros para el uso y cumplimiento de las obligaciones de las autoridades frente a los derechos humanos en este ámbito.

Finalmente, otro de los temas que abren la puerta para ampliar su estudio es el relativo a si la conducta del Félix Salgado Macedonio debió ser analizada como una causa de invalidez de su candidatura, o bien, como lo hicieron el INE y el TEPJF, en términos de una infracción por incumplir con la obligación de rendir el informe de precampaña. Respecto de este debate, se ha señalado que el artículo 229.3 de la LEGIPE es constitutivo y no regulativo, porque establece como condición necesaria para la validez de una candidatura que el precandidato entregue su informe de ingresos y gastos de precampaña, dentro del plazo

¹⁹ Tesis XLV/2002 del TEPJF Derecho Administrativo Sancionador Electoral: le son aplicables los principios del *ius puniendi*, desarrollados por el derecho penal.

establecido en ley y que, en caso de no hacerlo, el precandidato perderá el derecho a ser registrado legalmente como candidato.²⁰ (Lara Chagoyán, 2021)

En suma, a pesar de los estos aciertos del TEPJF, la controversia jurídica, política y hasta mediática que se generó respecto de la cancelación del registro de la candidatura de Félix Salgado Macedonio al gobierno de Guerrero en 2021, derivó del hecho de que desde la multicitada primera sentencia del Tribunal sobre el juicio ciudadano (SUP-JDC-0416/2021), éste ratificó la constitucionalidad del artículo 229 de la LEGIPE y confirmó que la conducta de los precandidatos había sido una omisión y no un acto de extemporaneidad. Sin embargo, en lugar de aplicar tal interpretación para el caso concreto, incluyendo los criterios de proporcionalidad que el propio Tribunal detalló, determinó que fuera el INE el encargado de hacer una nueva valoración de la falta. Revocar en un primer momento la resolución del INE sobre la sanción máxima a Salgado Macedonio para que la autoridad fiscalizadora profundizara en la valoración de la falta cometida, amplió la duración del litigio y con ello el nivel de conflictividad política que se generó, sobre todo, entre los infractores y el INE. Considerar el voto razonado de la Magistrada Janine Otálora Malassis habría sido muy útil para que el TEPJF utilizara su amplia facultad de interpretación para robustecer la argumentación del INE desde su primera sentencia sobre el caso. No obstante, vale la pena señalar que, a pesar de todas las protestas que organizó Morena afuera de las instalaciones del INE y de las amenazas dirigidas por el infractor y su partido a los consejeros electorales, al final, Morena y Salgado Macedonio acataron la sentencia del TEPJF.

VI. Fuentes consultadas

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg.2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.

Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. 2006. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México. Cal y Arena.

- Gilas, Karolina y M.J.Christiansson. 2019.*El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida.* Disponible en campusvirtual.te.gob.mx/Posgrado/MDE/2019/Act.2019/PSEs4/4.pdf. (consultado el 16 de mayo de 2023)
- INE INE/CG118/2021. Aprobación del dictamen y proyecto de resolución sobre fiscalización de las precampañas para gobernador de Guerrero y determinación de iniciar un procedimiento oficioso sancionador.
- INE/CG327/2021. Resolución sobre el procedimiento oficioso sancionador.
- INE/CG357/2021. Acuerdo mediante el cual se acata la sentencia SUP-JDC-0416/2021 del TEPJF. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119244/CGex202104-13-ap-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 4 de mayo de 2023)
- INE/P-COF-UTF/691/2021 Guerrero. Expediente del procedimiento oficioso sancionador.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, Acuerdo de calendario de precampañas, 2021. Disponible en <https://www.iepcgro.mx> (consultado el 3 de mayo de 2023)
- Lara Chagoyan, Roberto. 2021, “La candidatura inválida de Salgado Macedonio” en *Análisis electoral 2021.* Disponible en [https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-05/F%C3%A9lix%20%20LARA.docx .pdf](https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-05/F%C3%A9lix%20%20LARA.docx.pdf) (consultado el 8 de mayo de 2023)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). 2014. México. INE
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, 2014. México. INE
- Martín Reyes, Javier. 2021 *¿Por qué se canceló la candidatura de Félix Salgado Macedonio? Un análisis jurídico,* Disponible en https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files_2021-04 (consultado el 8 de mayo de 2023)

New York Times, 2 de marzo de 2021, Disponible en <https://nytimes.com> (consultado el 3 de mayo de 2023)

Sentencia SUP-JDC-0416/2021 y acumulados. Sala Superior del TEPJF. Actores: Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval, Luis Walton Aburto y Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en te.gob.mx/informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0416/2021.pdf (consultada el 12 de abril de 2023)

Sentencia SUP-RAP-0108/2021 y acumulados. Sala Superior del TEPJF. Actores: PRD, Morena, Félix Salgado Macedonio y Adela Román Ocampo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en www.te.gob.mx/información_jurisdiccional/sesión_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0108/2021.pdf (consultada el 10 de abril de 2023)

Tesis 1ª CVII/2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª Sala, 1 marzo 2006. Tesis aislada sobre dolo directo.

Tesis XLV/2002 del TEPJF, 27 mayo 2002. Al derecho administrativo sancionador electoral le son aplicables los principios del *ius puniendi*.

Zamitz, Gamboa, Héctor. 2017. La reforma político-electoral de 2014-15. Disponible en <https://www.scielo.org.mx/scielo> (consultado el 20 de abril de 2023)