

## XIV. UNA REFORMA BENEVOLENTE CON LAS ILEGALIDADES: LOS CAMBIOS AL SISTEMA DE SANCIONES QUE PROPONE EL PLAN B DE LA REFORMA ELECTORAL

Diana GARCÍA ANGELES<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

En febrero de este año el Senado de la República discutirá y votará el famoso Plan B de la reforma electoral, el cual fue aprobado por la Cámara de Diputados en diciembre del año pasado. Las discusiones en torno a esta propuesta de reforma electoral han sido numerosas y es que el Plan B propone cambios considerables en el funcionamiento del sistema electoral. En este sentido, se proponen reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se propone la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre las extensas reformas que propone este plan, hay algunas que son de suma importancia analizar porque cambian completamente las reglas del juego. En este sentido, el Plan B propone una serie de cambios en relación con el sistema de sanciones que las autoridades electorales pueden imponer a sujetos que violen la ley. Cabe resaltar que las sanciones en materia electoral son de suma importancia, ya que los actores del juego electoral compiten por acceder al poder, lo cual ocasiona que los intentos por burlar la ley sean casi inevitables. Así, resulta necesaria la existencia de autoridades que puedan imponer sanciones que desincentiven o castiguen aquellos intentos por violar la ley. No obstante, el plan B propone un sistema para suavizar las posibles sanciones que puedan imponerse. En este sentido, resulta fundamental analizar detalladamente los cambios que propone el plan, así como las posibles implicaciones de estos cambios.

---

<sup>1</sup> Diana García Angeles es licenciada en Derecho por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente es investigadora jurídica en Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2484-4948>

El presente texto estará dividido en tres secciones. En primer lugar, se presentará la comparación entre la legislación vigente y la propuesta de reforma en relación con las sanciones en materia electoral. En segundo lugar, se realizará un balance sobre las posibles implicaciones que tendría el nuevo sistema de sanciones. Finalmente, se presentará la conclusión.

## II. CAMBIOS EN EL SISTEMA DE SANCIONES: COMPARACIÓN ENTRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y EL PLAN B DE LA REFORMA ELECTORAL

En primer lugar, resulta pertinente analizar los cambios que el Plan B de la reforma electoral propone en materia de sanciones. En términos generales, es posible afirmar que propone un sistema benevolente ante ilegalidades, ya que elimina distintas sanciones como la cancelación de una candidatura. No obstante, es pertinente analizar de manera puntual cuáles son estos cambios. Es posible agrupar los cambios en dos distintos aspectos: por un lado, la derogación de normas que contemplan la cancelación o pérdida de candidaturas. En segundo lugar, los cambios relacionados con el margen interpretativo que pueden usar las autoridades al imponer sanciones.

### *I. Eliminación de la cancelación o pérdida de candidaturas como sanción*

Uno de los grandes cambios que propone el Plan B de la reforma electoral está relacionado con la cancelación de candidaturas. Ahora bien, para analizar los distintos cambios es pertinente exponer la legislación vigente y cómo es que ésta se modificaría.

El primer artículo que resulta pertinente mencionar es el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Esta disposición actualmente contempla que si un precandidato incumple con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña, entonces no podrá ser registrado legalmente como candidato. Asimismo, contempla que en caso de que los precandidatos rebasen el tope de gastos de precampaña, la sanción será la cancelación de su registro o bien la pérdida de la candidatura que haya obtenido. Ahora bien, el Plan B de la reforma electoral suprime la disposición relativa

a que la sanción consistirá en no poder ser registrado como candidato o la pérdida de la candidatura. Es decir, la propuesta de reforma pretende que las personas precandidatas no puedan perder la candidatura a pesar de incumplir con obligaciones de fiscalización.

Ahora bien, otro artículo que resulta fundamental analizar es el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que esta disposición expone las sanciones que pueden existir en caso de que los sujetos cometan infracciones. Este artículo está dividido en nueve incisos (del inciso a al inciso i), donde contempla las sanciones que pueden imponerse a distintos sujetos: partidos políticos, agrupaciones políticas, precandidatas, candidatos independientes, dirigentes y afiliados a partidos políticos, entre otros. Los cambios sustanciales se encuentran en los incisos c y d, los cuales contemplan las posibles sanciones para personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, así como respecto de personas candidatas independientes.

El inciso c del artículo 456 vigente de la LGIPE contempla que respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, las distintas sanciones pueden ser las siguientes: amonestación pública, multa o pérdida del derecho a ser registrado como candidato o bien, la cancelación del registro en caso de que ya esté hecho. No obstante, el plan B de la reforma electoral propone la derogación de la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o la cancelación del registro. En otras palabras, a pesar de que un candidato cometa infracciones a la normativa electoral, no podrá perder su candidatura.

Ahora bien, las sanciones a las personas candidatas independientes están contempladas en el inciso d del artículo 456 de la LGIPE. Al igual que en el caso de candidatos, esta norma contempla que un candidato independiente puede ser sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente o bien, si ya existiera el registro, éste puede ser cancelado. Además, las sanciones en el caso de candidaturas independientes son más específicas, ya que las fracciones IV y V de este inciso contemplan que en caso de que un candidato independiente no informe o compruebe los gastos tendentes a recabar el apoyo

ciudadano u omite informar y comprobar los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes. No obstante, la propuesta de reforma electoral pretende derogar estas sanciones. Es decir, pretende que los candidatos independientes tampoco puedan perder su registro como candidatos.

En suma, pareciera ser que el plan B de la reforma electoral pretende que las personas candidatas no puedan perder su candidatura bajo ninguna circunstancia. Ahora bien, si el propósito de estas reformas es proteger los derechos político-electorales de los sujetos, resulta sospechoso que la propuesta no contemple cambios relacionados con las sanciones que pueden obtener otros sujetos. Por ejemplo, el artículo 456 de la LGIPE establece en su inciso b que en caso de que una agrupación política cometa una infracción contenida en el artículo 444, podrá ser sancionada con la suspensión o cancelación de su registro como agrupación política. Asimismo, el inciso h de este artículo contempla que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un partido político pueden ser sancionadas con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional. No obstante, el plan B de la reforma electoral no contempla algún cambio a estas disposiciones. En este sentido, pareciera ser que el plan B de la reforma electoral sólo propone evitar que las personas que tengan una candidatura la pierdan. Sin embargo, no contempla cambios similares en relación con las sanciones a las que pueden ser acreedores otros sujetos políticos.

## *II. Limitación del margen interpretativo que pueden utilizar las autoridades al imponer sanciones*

Un segundo aspecto que propone el Plan B d es limitar el margen interpretativo que puedan tener las autoridades electorales al momento de imponer una sanción. Por ejemplo, se propone reformar el artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se incorpore lo siguiente: “las sanciones administrativas o jurisdiccionales en materia electoral deben ser aplicadas bajo el principio de estricto derecho. No podrán imponerse por simple analogía o por

mayoría de razón”.<sup>2</sup> Asimismo, se propone añadir al artículo que “las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales no podrán condicionar el ejercicio de derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía solicitando mayores requisitos que los que expresamente determinan la Constitución y esta ley”.<sup>3</sup> Asimismo, otro artículo que permite vislumbrar el deseo del plan B de la reforma electoral de limitar la capacidad interpretativa de las autoridades electorales es el artículo 2 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual propone que se introduzca lo siguiente: “queda prohibido imponer, por analogía y aún por mayoría de razón, sanción alguna que no esté decretada por una ley que sea exactamente aplicable a la conducta infractora de que se trate”.<sup>4</sup>

De este modo, es posible afirmar que el plan B de la reforma electoral pretende limitar la capacidad interpretativa de las autoridades electorales al momento de imponer sanciones. Pareciera ser que la propuesta pretende que las autoridades se conviertan en meras aplicadoras automáticas de la ley y no puedan tener un margen de actuación al analizar las posibles sanciones a las que un infractor puede ser acreedor. Este hecho tiene repercusiones preocupantes, por lo que en el siguiente apartado se desarrollarán las implicaciones de estas propuestas de reforma.

### III. REPERCUSIONES DE LAS REFORMAS PROPUESTAS EN RELACIÓN CON LAS SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL

Al analizar los cambios que propone el Plan B de la reforma electoral es necesario evaluar las posibles repercusiones que podrían tener estas reformas. En este sentido, en este apartado se presentarán las posibles consecuencias que tendrían las reformas relacionadas con la eliminación de sanciones como la pérdida de una

---

<sup>2</sup> Senado de la República, “Dictamen de las comisiones unidas de gobernación y de estudios legislativos, segunda a la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en materia electoral”, Gaceta del Senado, [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-14-1/assets/documentos/Dictamen\\_LGIPE.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-14-1/assets/documentos/Dictamen_LGIPE.pdf)

<sup>3</sup> *Ídem*.

<sup>4</sup> *Ídem*.

candidatura, así como las reformas tendentes a limitar el margen interpretativo de las autoridades electorales al momento de imponer una sanción.

En primer lugar, es posible vislumbrar cuatro distintas repercusiones sobre las reformas que proponen la eliminación de sanciones consistentes en la cancelación de una candidatura. En primer lugar, genera incentivos para que los actores políticos incumplan con las reglas electorales. En segundo lugar, es una medida que puede afectar la equidad en la contienda. Asimismo, es una medida contraria a la rendición de cuentas y transparencia. Finalmente, esta medida puede tener repercusiones negativas en el ejercicio de los derechos político-electorales por parte de grupos históricamente discriminados. Estos puntos serán desarrollados a continuación.

Al eliminar las sanciones consistentes en la cancelación de una candidatura es posible afirmar que se generan incentivos para que los actores del juego político incumplan con las reglas electorales, ya que tendrán la certeza de que por más grave que sea su conducta infractora, la autoridad no podrá cancelarles su candidatura. Por ejemplo, supongamos que un precandidato rebasa considerablemente el tope de gastos de precampaña y además, ese dinero era producto de financiamiento ilegal. Si la propuesta de reforma electoral estuviera vigente, ese precandidato no podría perder su candidatura. En este sentido, al no existir una sanción proporcional a la gravedad de la infracción cometida, los sujetos no tendrían incentivos para cumplir con la ley. Además, es importante tener en cuenta que, dada la naturaleza de la materia electoral, donde hay una disputa por acceder al poder, es casi inevitable que existan acciones para tratar de evadir la ley y obtener un beneficio. De este modo, es necesario que existan sanciones lo suficientemente graves para evitar acciones ilegales en los procesos electorales. Así pues, la propuesta consistente en eliminar la sanción de cancelación de candidatura puede ser contraproducente al incentivar violaciones a la normativa electoral.

En segundo lugar, esta propuesta también tiene efectos negativos en relación con el principio de equidad en la contienda electoral. La equidad en la contienda es un principio que procura que los actores políticos que pretendan acceder al poder y

al voto de la ciudadanía partan de una línea de salida en común y de este modo, lograr que haya igualdad de condiciones y oportunidades en la contienda.<sup>5</sup> Ahora bien, con la propuesta que contempla el plan B de la reforma electoral un precandidato podría rebasar el tope de gastos de precampaña y aún así no perdería su candidatura. No obstante, esto puede generar condiciones de desigualdad entre los actores políticos, ya que el precandidato que rebasó el tope de gastos tendría una ventaja a su favor, ya que pudo usar más recursos, a diferencia de los precandidatos que respetaron el tope de gastos que contempla la ley. Esto desequilibra el piso común que debe existir entre los contendientes, lo que a su vez se traduce en la violación de la equidad en la contienda.

En tercer lugar, la propuesta también tiene repercusiones negativas en materia de rendición de cuentas y transparencia. A pesar de que los precandidatos o candidatos incumplieran con obligaciones tales como entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña, las autoridades electorales no podrían retirarles sus candidaturas. Esto ocasiona un panorama de opacidad, lo cual dificulta que las autoridades puedan realizar tareas de fiscalización en los procesos electorales. En este sentido, el INE ha cancelado diversas candidaturas y precandidaturas de personas que no presentaron sus informes de ingresos y gastos.<sup>6</sup> Lo anterior envía un mensaje para desincentivar estas acciones opacas, ya que los actores políticos tienen la certeza de que si no cumplen con sus obligaciones en materia de transparencia, será muy probable que su candidatura sea cancelada.

Finalmente, también es posible encontrar repercusiones negativas de la propuesta de reforma electoral en relación con el derecho a la igualdad. El plan B de la reforma electoral hace hincapié en la importancia de impulsar acciones afirmativas a favor de grupos históricamente discriminados como las mujeres, las personas indígenas o las personas con discapacidad. Sin embargo, el hecho de

---

<sup>5</sup> Consejo General del Instituto Nacional Electoral, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral”, Diario Oficial de la Federación, 09 de agosto de 2017, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5493298&fecha=09/08/2017#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493298&fecha=09/08/2017#gsc.tab=0)

<sup>6</sup> Instituto Nacional Electoral, “Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General”, Central Electoral, 13 de abril de 2021, <https://centralelectoral.ine.mx/2021/04/14/version-estenografica-de-la-sesion-extraordinaria-del-consejo-general-13-de-abril-de-2021/>



suprimir la posibilidad de cancelar una candidatura como sanción podría tener efectos negativos en el ejercicio de los derechos político-electorales de estos grupos históricamente discriminados. Por ejemplo, el propio dictamen que contempla la propuesta de reforma electoral menciona que en el proceso electoral de 2017-2018, en Oaxaca fueron canceladas 17 candidaturas de hombres que se hicieron pasar por mujeres trans y muxe. Este caso llegó hasta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien resolvió cancelar 15 de las 17 candidaturas, dado que esos quince hombres primero habían intentado registrarse como hombres, pero como no pudieron, posteriormente se inscribieron como mujeres trans.<sup>7</sup> Ahora bien, dado que el plan B de la reforma electoral propone eliminar la cancelación de una candidatura como sanción, esto abre la puerta a que personas se hagan pasar por miembros de grupos históricamente discriminados, ocupen los lugares de personas que realmente son acreedoras de esas acciones afirmativas y además, las autoridades no podrían cancelarles sus candidaturas. En este sentido, esta reforma podría obstaculizar el ejercicio de los derechos político-electorales de grupos históricamente discriminados.

En el mismo sentido que el punto anterior, estas medidas también podrían tener efectos regresivos en materia de género. En mayo de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolvió cancelar tres candidaturas a diputaciones federales debido a que los candidatos habían sido sancionados por haber ejercido violencia política contra las mujeres en razón de género.<sup>8</sup> Ahora bien, dado que el Plan B de la reforma electoral propone suprimir la cancelación de una candidatura como sanción, esto implica que es muy probable que personas que hayan cometido violencia política en razón de género sigan ostentando su

---

<sup>7</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicios de revisión constitucional electoral. SUP-JDC-304/2018”, TEPJF, 21 de junio de 2018, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00304-2018>

<sup>8</sup> Consejo General del Instituto Nacional Electoral, “INE/CG514/2021.Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se presenta el procedimiento llevado a cabo respecto de la revisión de los supuestos del formato 3 de 3 contra la violencia; los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género; las quejas o denuncias presentadas por el probable incumplimiento de algunos de los supuestos referidos en la medida 3 de 3 contra la violencia; así como el dictamen por el que se propone la cancelación de diversas candidaturas o la no afectación de las mismas”, INE, 26 de mayo de 2021, <https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-06/INE-CG514-2021.pdf>



candidatura e incluso lleguen a puestos de representación pública. Lo anterior resulta sumamente preocupante ya que no habría una sanción lo suficientemente grave para condenar actos que atentan en contra de los derechos de las mujeres. Así, se generan obstáculos en el camino por la igualdad de género.

*I. Repercusiones de las reformas propuestas en relación con la limitación del margen interpretativo de las autoridades al imponer sanciones*

Ahora bien, es pertinente mencionar cuáles podrían ser algunas repercusiones en relación con la propuesta de limitar el margen interpretativo de las autoridades al momento de imponer sanciones. En primer lugar, una posible repercusión es que las autoridades se convertirían en aplicadoras automáticas de la ley. En este sentido, sería el poder legislativo el que definiría cada punto y cada coma de qué conductas pueden ser sancionadas y cuáles serían las sanciones exactas. No obstante, esto puede ser peligroso, ya que a diferencia de otras ramas, en el caso de la normativa electoral los miembros del poder legislativo contemplan las reglas del juego en el que muy probablemente ellos jugarán posteriormente.<sup>9</sup> En este sentido, al limitar la capacidad interpretativa de las autoridades y convertirlas en meras aplicadoras automáticas de la ley, es probable que el poder legislativo emita disposiciones que le permitan esquivar sanciones en un futuro y las autoridades no puedan hacer algo al respecto debido a su nulo margen interpretativo.

Del mismo modo, otra repercusión en relación con el margen interpretativo es que la ley no puede contemplar exactamente cuáles son las conductas que pueden ser sancionadas y cuáles son las sanciones pertinentes. Es decir, es casi imposible que la ley contemple todas las posibles conductas infractoras así como sus sanciones. Las autoridades necesitan un margen interpretativo que les permita adecuar las sanciones a cada proceso electoral, ya que es muy probable que algunos actores políticos lleven a cabo acciones para esquivar las reglas del proceso electoral y si estas conductas no están explícitamente tipificadas, así como

---

<sup>9</sup> Algunas ideas de este argumento fueron retomadas del artículo, García, Diana, “Meterle un gol a la justicia electoral”, *Nexos*, 2022, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/meterle-un-gol-a-la-justicia-electoral/>

sus sanciones, las autoridades no podrán imponer una condena, lo cual resulta peligroso.

#### IV. CONCLUSIÓN

A manera de conclusión, pareciera ser que la propuesta de reforma electoral pretende consolidar un sistema tolerante a las ilegalidades, donde a pesar de que se lleven a cabo infracciones no existan sanciones adecuadas para condenar estos actos. Asimismo, como fue expuesto anteriormente, la supresión de sanciones como la cancelación de candidaturas abre la puerta a un escenario de opacidad, donde sea casi imposible la rendición de cuentas, la equidad en la contienda electoral y donde además se incentive al incumplimiento de las reglas por falta de sanciones adecuadas. Del mismo modo, estas medidas pueden resultar contraproducentes en relación con el ejercicio de los derechos político-electorales de grupos históricamente discriminados. Además, al debilitar a las autoridades sancionatorias y limitar su margen interpretativo se vuelve aún más difícil la existencia de sanciones adecuadas en contra de actos tendentes a esquivar las reglas electorales. Es importante mantener en mente que en una democracia resulta fundamental el respeto a las reglas del juego, sin embargo, esto se vuelve casi imposible si se suprime gran parte del sistema de sanciones. A veces, resulta necesario sancionar para evitar que los actores políticos ignoren la ley.