

**¿Sanción o nulidad?  
El caso Salgado Macedonio  
SUP-JDC-416/2021 y acumulados**

Roberto Lara Chagoyán  
Director Nacional del Programa de Derecho  
Tecnológico de Monterrey

**El caso**

El nueve de abril de 2021, la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó parcialmente el acuerdo INE/CG327/2021, mediante el cual se había determinado, entre otras sanciones, que Félix Salgado Macedonio había perdido su derecho a ser registrado como candidato a gobernador del Estado de Guerrero por el partido Morena.<sup>1</sup>

La Sala Superior determinó que Félix Salgado Macedonio sí fue precandidato por parte del partido Morena, tal como lo determinó el INE, ya que realizó actividades que son consideradas de precampaña. Asimismo, determinó que no es que los informes de precampaña se hubieran presentado de forma extemporánea, como pretendían hacerlo valer los recurrentes, sino que sencillamente se tuvieron como **no presentados**. Para que hubieran sido considerados como extemporáneos, los informes tendrían que haberse presentado dentro del periodo de revisión; sin embargo, fueron presentados casi un mes después de que concluyera dicho periodo.

Hasta aquí, tanto el Tribunal Electoral del como el INE, coinciden en que Félix Salgado Macedonio no cumplió con diversos mandatos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y por ello debe atenerse, como cualquier otro ciudadano, a las consecuencias legales. Sin embargo, una vez que el Tribunal Electoral hizo todo este recorrido, revisando pruebas y argumentos, se detuvo para ordenar al INE que vuelva a interpretar el artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE.

La orden consiste en que, por una parte, la norma sea leída de forma armónica con los artículos 35 y 1º constitucionales, con el fin de maximizar el derecho a ser votado; y por otra, que no se considere que establece una “sanción única”, sino que la misma puede ser gradual. Los grados dependen —dice el tribunal— de las circunstancias objetivas y subjetivas de cada caso.

Más allá de que el tribunal pudo perfectamente resolver en definitiva el asunto, y que, de hecho, podrá hacerlo nuevamente, es importante analizar el efecto de la sentencia. Quizás, sin pensarlo, el tribunal abrió un debate sobre teoría de la norma.

---

<sup>1</sup> En el dictamen del INE también se impusieron otras sanciones al partido, a saber: la reducción del veinticinco por ciento de la ministración mensual de su presupuesto hasta alcanzar un monto de \$6,573,391.97 (seis millones quinientos setenta y tres mil trescientos noventa y un pesos con noventa y siete centavos m. n.). Además de Félix Salgado Macedonio, también se mencionan las candidaturas de Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, entre otros.

## Normas, sanciones y nulidades

El artículo que fue aplicado y deberá ser reinterpretado por el INE, por orden del tribunal, es el siguiente (énfasis añadido):

*Artículo 229 de la LEGIPE:*

*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.*

Este artículo se encuentra dentro del capítulo II de la ley, que se titula: “De los Procesos de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular y las Precampañas Electorales”. Regula, pues, las precampañas. Como puede verse, el párrafo 2 es muy claro al establecer que los precandidatos **deben** presentar un informe de ingresos y gastos de precampaña ante el órgano interno de su partido; y el párrafo 3 establece una consecuencia asociada a la obligación establecida en el párrafo 2: que no podrá ser registrado como candidato por el partido político, obviamente.

Es muy importante poner atención en lo que ordenan estas disposiciones a la luz del caso concreto. Por una parte, Félix Salgado Macedonio, como precandidato, debió presentar ante su propio partido, un informe de ingresos y gastos de precampaña, lo cual no hizo.<sup>2</sup> Por otra

---

<sup>2</sup> INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO, página 121.

parte, Morena, como partido político, estaba obligado a presentar ante el INE dicho informe a fin de que fuera revisado, y tampoco lo hizo.

El INE, al individualizar la sanción relativa a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de Félix Salgado Macedonio, invocó, entre otros artículos, el párrafo 3 del artículo 229.<sup>3</sup>

Veamos con calma esta disposición, ya que no se trata de una norma regulativa, sino constitutiva. Las normas regulativas imponen ciertos deberes a los destinatarios y prevén ciertas sanciones en caso de incumplimiento. Por ejemplo, la norma que establece la obligación de pagar impuestos es regulativa, ya que si alguien no los paga, entonces será multado, además de otras consecuencias.

Las normas constitutivas, a diferencia de las anteriores, establecen, mediante enunciados hipotéticos, que si se cumplen determinadas condiciones dispuestas por el legislador, entonces se produce un **resultado normativo previsto**. Este tipo de normas realmente no establecen sanciones propiamente dichas, porque tampoco establecen deberes en sentido estricto. En efecto, piénsese, por ejemplo en la norma sobre el matrimonio. Si alguien desea casarse, entonces tendrá que pagar unos derechos, ser mayor de edad, presentarse con su pareja ante el oficial del Registro Civil y pronunciar ciertas palabras (“sí, acepto”), entre otros requisitos. Una vez que se cumplen estas condiciones, se produce el resultado normativo institucional: para el derecho esas personas dejaron de ser solteras y ahora se consideran legalmente casadas. Si se observa bien, en realidad, no existe ninguna obligación de pagar esas cuotas, así como tampoco existe una “obligación” de ser mayor de edad. Y si el oficial no llegara a casarlos porque no cumplen con algún requisito, en realidad no los estaría “sancionando”, simplemente estaría declarando que el estado de cosas que se buscaba no pudo ser constituido.

La primera parte del párrafo 3 del artículo 229 de la LEGIPE es constitutiva, ya que establece **dos condiciones**: 1) que el candidato entregue el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido por la ley ante su partido; y 2) que el candidato obtenga la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva. Asimismo, la norma prevé un **resultado normativo**: que el precandidato no podrá ser registrado legalmente como tal por su partido político. Vamos, que si el partido acude a registrar a un precandidato sin haber presentado el informe, el INE le negará el registro, igual que el oficial del Registro Civil se negaría a casar a unos menores de edad.

En la teoría del derecho se ha discutido mucho si las normas constitutivas, específicamente, las normas que confieren poderes, tienen o no sanción. Para muchos autores, la sanción en sentido estricto sólo se asocia a las normas regulativas, pero no a las constitutivas. Para muchos, estas últimas tiene como consecuencia una **nulidad** y no una auténtica sanción. La nulidad vista como sanción es un tema abierto, pero es claro que al menos estructuralmente una nulidad no es equivalente a una sanción.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, 125.

En el caso tan controvertido que nos ocupa, se pone a prueba esta distinción, porque se antoja complicado que el INE tome en cuenta la consecuencia jurídica del artículo 299, párrafo 3, de la LEGIPE, y no la considere en forma absoluta, sino de manera gradual, como ordena el tribunal.

### **La tarea interpretativa del INE**

De entrada, parece muy problemático “gradualizar” la consecuencia jurídica de una norma **constitutiva**, ya que su estructura, como hemos visto, sencillamente lleva a quien no cumple con las condiciones en ella dispuestas a no obtener el resultado normativo. En otras palabras, al menos en términos de teoría de la norma, Félix Salgado Macedonio no fue sancionado, sino que su candidatura (el resultado normativo) no pudo ser legalmente constituida debido a que no cumplió con las condiciones legales previstas para ello. Es algo muy similar a las consecuencias negativas que padecen quienes incumplen con ciertos requisitos necesarios, o con deberes de puntualidad. No es que se castigue con la pérdida del vuelo a quien llega tarde al aeropuerto, o que se sancione con no dejar ejercer el derecho al voto a quien se presenta en la casilla sin credencial para votar. Sencillamente se trata de la pérdida de un derecho derivada de nuestra propia negligencia.

Desde mi punto de vista, la autoridad electoral y el propio tribunal fueron muy claros al señalar que Félix Salgado Macedonio no perdió un registro de candidato (nadie pierde lo que no tiene) sino que perdió el derecho a ser registrado. En efecto, una cosa es perder algo que ya estaba legalmente constituido (eso sí sería una sanción propiamente dicha), y otra muy diferente no ser registrado como candidato.

Se trata de algo muy similar a quien quiere obtener una licencia de conducir o un pasaporte y le falta un requisito: sencillamente no tiene la licencia o el pasaporte, pero eso no puede ser interpretado como una sanción en sentido propio, y mucho menos se puede ordenar a la Secretaría de Relaciones Exteriores o a la oficina de licencias que reinterpreten las normas y no impongan de manera absoluta las consecuencias previstas por la ley, sino que lo haga en forma “gradual”.

A mi juicio, la orden del tribunal es imposible en términos normativos.