



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL  
CIUDADANO Y RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-JDC-623/2021 Y  
ACUMULADOS

**PARTE ACTORA:** RAÚL MORÓN OROZCO<sup>1</sup> Y  
MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL<sup>2</sup>

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE  
PONENTE:** FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**TERCEROS INTERESADOS:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA

**SECRETARIADO:** ANA JACQUELINE LÓPEZ  
BROCKMANN, YURITZY DURÁN ALCÁNTARA,  
GERMÁN RIVAS CÁNDANO, ALEJANDRO PONCE  
DE LEÓN PRIETO Y PRISCILA CRUCES AGUILAR<sup>3</sup>

*Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.*

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina (i) **desechar** la demanda presentada por Raúl Morón Orozco en el juicio SUP-JDC-628/2021, al haber precluido su derecho a impugnar al haber presentado el juicio ciudadano SUP-JDC-623/2021; y (ii) **confirmar**, en lo que es materia de impugnación, el acuerdo **INE/CG358/2021**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como el acuerdo **IEM-CG-129/2021** emitido por el Instituto Electoral de Michoacán.

---

<sup>1</sup> Aspirante a candidato de Morena a la Gobernatura de Michoacán.

<sup>2</sup> En lo sucesivo el CG del INE.

<sup>3</sup> Colaboraron en el desarrollo de esta sentencia: Arantza Robles Gómez, Neo César Patricio López Ortiz, Fernando Alberto Guzmán López y Víctor Lucino Mejía Reyna.

CONTENIDO

<b>GLOSARIO</b> .....	<b>2</b>
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	<b>4</b>
<b>II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS</b> .....	<b>7</b>
<b>III. TERCEROS INTERESADOS</b> .....	<b>15</b>
<b>IV. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA</b> .....	<b>17</b>
<b>V. METODOLOGÍA DE ESTUDIO</b> .....	<b>20</b>
<b>VI. ANÁLISIS DE LA SANCIÓN</b> .....	<b>21</b>
<b>VII. ESTUDIO DE FONDO</b> .....	<b>29</b>
<b>1. Agravios vinculados con violaciones procesales relacionadas con la incorporación de argumentos en el engrose que no fueron sujetos a votación ni proporcionados en formato físico durante la discusión</b> .....	<b>29</b>
<b>2. Agravios vinculados con la interpretación equivocada del artículo 229, numeral 3, de la LEGIPE</b> .....	<b>30</b>
<b>3. Ineficacia de agravios relacionados con el principio de presunción de inocencia</b> .....	<b>32</b>
<b>4. Omisión de analizar alegatos</b> .....	<b>32</b>
<b>5. Proporcionalidad de las sanciones y proporcionalidad en materia de derechos fundamentales</b> .....	<b>87</b>
<b>6. Agravios vinculados con la responsabilidad solidaria respecto a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos</b> .....	<b>102</b>
<b>7. Agravios relacionados con la indebida fundamentación y motivación del acuerdo IEM-CG-129/2021</b> .....	<b>118</b>
<b>VIII. EFECTOS</b> .....	<b>122</b>
<b>IX. RESOLUTIVOS</b> .....	<b>122</b>



## GLOSARIO

Acto reclamado	Acuerdo INE/CG358/2021 “DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS”
Autoridad responsable	Consejo General Del Instituto Nacional Electoral o Instituto Electoral de Michoacán, según el caso
Comisión de Fiscalización	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Código Electoral Local:	Código Electoral del estado de Michoacán
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen consolidado	Dictamen consolidado dictado con motivo de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos y las precandidatas a los cargos de gubernatura, diputaciones locales, y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo
INE	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
OPLE	Instituto Electoral de Michoacán
Parte actora o parte inconforme	Raúl Morón Orozco y MORENA
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
RITEPJF	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**I. ANTECEDENTES**

1. **1. Proceso electoral local.** El siete de septiembre de dos mil veinte, dio inicio el proceso electoral local 2020-2021 en el estado de Michoacán.
2. **2. Convocatoria.** El dos de enero de dos mil veintiuno<sup>4</sup>, el OPLE aprobó el Acuerdo IEM-CG-03/2021, por medio del cual emitió las convocatorias para las elecciones ordinarias a los cargos de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos a celebrarse el seis de junio.
3. **3. Convenio de Coalición.** En misma fecha, el OPLE mediante el acuerdo IEM-CG-04/2021, resolvió LA SOLICITUD DE REGISTRO DEL CONVENIO DE LA COALICIÓN DENOMINADA “JUNTOS HAREMOS HISTORIA EN MICHOACÁN”, PRESENTADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DEL TRABAJO Y MORENA, CON LA FINALIDAD DE POSTULAR A LA CANDIDATA O CANDIDATO A LA GUBERNATURA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO LOCAL 2020–2021.
4. **4. Aprobación del dictamen consolidado.** En la 6ª sesión del quince de marzo, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>5</sup> aprobó el dictamen consolidado respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos y las precandidatas a los cargos de gubernatura, diputaciones locales, y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo.
5. **5. Acuerdo INE/CG298/2021.** El veinticinco de marzo, el Consejo General emitió dicho acuerdo, en el que aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En lo sucesivo las fechas se referirán al año 2021, salvo que se mencione lo contrario.

<sup>5</sup> En lo sucesivo el CG.

<sup>6</sup> En lo conducente, determinó: a) la pérdida del derecho de Raúl Morón Orozco a ser registrado o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, como candidato a la gubernatura de Michoacán; y b) multar a Morena con la reducción del 25% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$2,938,403.36.



6. **6. Recurso de apelación y juicios ciudadanos (SUP-RAP-74/2021, SUP-JDC-424/2021 y SUP-JDC-425/2021).** Inconformes, Morena y Raúl Morón Orozco presentaron medios de impugnación en contra de ese acuerdo. Al resolver, esta Sala Superior, por mayoría de votos, resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

“TERCERO. Se confirma la resolución controvertida en relación con los planteamientos sobre la presunta violación de la garantía de audiencia en el desarrollo del procedimiento de revisión de fiscalización, la actualización de actos de precampaña, las obligaciones derivadas para MORENA y el precandidato, así como la multa que se impuso al partido político.

CUARTO. Se le ordena al INE realizar una interpretación conforme del artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE, en términos del apartado 3.6, a fin de que la sanción se pueda individualizar debidamente.

QUINTO. Se revoca parcialmente la resolución impugnada para que el INE emita una nueva resolución”.

7. **7. Acuerdo INE/CG358/2021.** El trece de abril, en cumplimiento a la ejecutoria de este Tribunal, el CG del INE emitió el acuerdo citado<sup>7</sup>.
8. **8. Acuerdo IEM-CG-129/2021.** El diecisiete de abril, en observancia a lo resuelto en el Acuerdo INE/CG358/2021, el OPLE emitió el ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN POR MEDIO DEL CUAL SE DA CUMPLIMIENTO AL ACUERDO INE/CG358/2021 EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.
9. En dicho Acuerdo, se negó el registro del actor a la candidatura para la gubernatura de Michoacán de Ocampo, postulada por la coalición Juntos Haremos Historia en Michoacán, otorgándole un plazo de cinco días para que, de así considerarlo, la sustituyera.
10. **9. Juicio ciudadano presentando directamente ante esta Sala Superior.** Raúl Morón Orozco, a las dieciocho horas del diecisiete de abril, presentó

---

<sup>7</sup> En lo conducente, sancionó a Raúl Morón Orozco con la pérdida del derecho a ser registrado exclusivamente como candidato al cargo de Gubernatura, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

directamente ante esta Sala Superior un juicio ciudadano en contra de la resolución INE/CG358/2021; al medio de impugnación se le asignó la clave SUP-JDC-623/2021.

11. **10. Juicio ciudadano presentado ante la responsable.** El mismo día diecisiete de abril, Raúl Morón Orozco, a las diecinueve horas con diecinueve minutos, presentó ante la responsable un segundo juicio ciudadano —en idénticos términos que el anterior—, en contra del mismo acuerdo; el medio de impugnación fue remitido a esta Sala Superior, en donde se recibió ese mismo día a las veintiún horas con cincuenta y tres minutos, y se registró con la clave SUP-JDC-628/2021.
12. **11. Recurso de apelación.** El dieciocho abril, Morena interpuso recurso de apelación en contra del acuerdo INE/CG358/2021. Dicho recurso de apelación se registró con la clave SUP-RAP-113/2021.
13. **12. Juicio ciudadano y recurso de apelación.** En su momento, Raúl Morón Orozco y MORENA presentaron distintos medios de impugnación solicitando el salto de instancia, en contra del Acuerdo referido en el punto 7 anterior. Dichos medios de impugnación integraron los expedientes SUP-JDC-733/2021 y SUP-RAP-116/2021.
14. **13. Trámite y sustanciación.** El Magistrado Presidente de este Tribunal acordó integrar los expedientes SUP-JDC-623/2021, SUP-JDC-628/2021, SUP-RAP-113/2021, SUP-JDC-733/2021 y SUP-RAP-116/2021, y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.
15. **14. Admisión, radicación y cierre de instrucción.** En su oportunidad la Magistrada instructora, admitió, radicó y cerró instrucción en los presentes asuntos, salvo en el caso del SUP-JDC-628/2021, en el cual solo se radicó, ya que se actualizó una causal de improcedencia como se explicará más adelante.



16. **15. Engrose.** En sesión pública de veintisiete de abril, el pleno de la Sala Superior rechazó el proyecto sometido a su consideración y se le encargó la elaboración del engrose al magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 1. Competencia

17. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones V y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos c) y g), y 189, fracción I, inciso c) y e) y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), 42, 44, párrafo 1, inciso a), 79 y 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios, porque se trata de medios de impugnación relacionados con el proceso electoral en el que se elegirá la gubernatura de una entidad, en tanto que, se combate el acuerdo que, entre otras cosas, sancionó a Raúl Morón Orozco con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a Gobernador del Estado de Michoacán.
18. No se desatiende que, inicialmente los medios de impugnación SUP-JDC-733/2021 y SUP-RAP-116/2021 deben ser conocidos por la instancia local; sin embargo, esta Sala Superior considera procedente acoger las peticiones de los inconformes en el sentido de que los asuntos sean conocidos *per saltum* en atención a lo siguiente.
19. De una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 116, fracción IV, inciso I), de la CPEUM; 98 A de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; y los artículos, 4, fracción II, incisos b) y d), 51 y 73 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana en el estado de Michoacán de Ocampo, cabe establecer la existencia de medios de impugnación a nivel local -idóneos, aptos,

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

suficientes y eficaces- para cuestionar la legalidad de los actos del OPLE que estimen vulneran los derechos políticos-electorales de los ciudadanos<sup>8</sup>.

20. Sin embargo, el seis de septiembre de dos mil veinte dio inicio el proceso electoral en curso y el pasado cuatro de abril iniciaron las campañas locales, entre ellas, las correspondientes a la gubernatura en la entidad.
21. En esas condiciones, dados los trámites en la sustanciación de los juicios locales y lo avanzado del proceso electoral para elegir a la gubernatura en Michoacán de Ocampo y en aras de salvaguardar un acceso efectivo a la justicia pronta y expedita, así como por razones de certeza y seguridad jurídica<sup>9</sup>, se considera **procedente el ejercicio de la acción *per saltum* solicitada por los inconformes.**

### **2. Justificación de resolver en sesión no presencial**

22. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.
23. En ese sentido, se justifica la resolución del asunto de manera no presencial.

### **3. Acumulación**

24. Del análisis de las demandas se advierte que existe conexidad de la causa, toda vez que en todos los medios de impugnación se señala a la misma autoridad responsable y se reclama el mismo acto.

---

<sup>8</sup> Lo anterior, no soslaya la jurisprudencia 15/2014 de rubro "FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO".

<sup>9</sup> Principios previstos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.



25. Por tanto, debido a la continencia de la causa y a fin de no emitir sentencias contradictorias, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios, así como 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los juicios SUP-JDC-628/2021, SUP-JDC-733/2021, SUP-RAP-113/2021 y SUP-RAP-116/2021 al SUP-JDC-623/2021, por ser éste el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional.
26. En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria, a los autos de los expedientes acumulados.
27. **4. Admisión y cierre de instrucción.** En términos del artículo 17 constitucional y el artículo 19 de la Ley de Medios, y en atención al principio de economía procesal, en la propia sentencia se: **i)** admiten los medios de impugnación identificados como SUP-JDC-733/2021 y SUP-RAP-116/2021, y **ii)** ordena el cierre de instrucción correspondiente.
28. Para ello, esta Sala Superior determina que las pruebas ofrecidas por los inconformes e identificadas como: documentales públicas, presuncional legal y humana, así como la instrumental de actuaciones, se tienen por admitidas y desahogadas dada su propia y especial naturaleza<sup>10</sup>.

#### **5. Improcedencia del SUP-JDC-628/2021**

29. Esta Sala Superior considera que debe desecharse de plano la demanda del juicio SUP-JDC-628/2021, porque precluyó el derecho de acción del inconforme.
30. Lo anterior es así, porque el artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios prevé la improcedencia de los medios de impugnación, de entre otros supuestos, cuando se agota el derecho de impugnación, por controvertir el mismo acto que en una primera demanda fue impugnado por el mismo inconforme.

---

<sup>10</sup> En términos del artículo 14, párrafo 1, incisos d) y e) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

31. A partir de las disposiciones procesales que regulan la presentación y la sustanciación de los medios de impugnación previstas en la Ley de Medios, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que el derecho a impugnar solo se puede ejercer dentro del plazo legal correspondiente en una sola ocasión en contra del mismo acto.
32. En ese sentido, ha establecido que la presentación –por primera vez– de un medio de impugnación en contra de cierto acto implica el ejercicio real del derecho de acción por parte del sujeto legitimado. En consecuencia, por regla general, la parte actora no puede presentar nuevas demandas en contra del mismo acto y, de hacerlo, aquellas que se presenten con posterioridad deben desecharse.
33. Lo anterior es así, porque el acto procesal de presentación del escrito inicial de demanda produce diversos efectos jurídicos, como son los siguientes:
  - a. Dar al derecho sustancial el carácter de derecho litigioso;
  - b. Interrumpir el plazo de caducidad o prescripción del referido derecho y del citado derecho de acción;
  - c. Determinar a las y los sujetos fundamentales de la relación jurídico-procesal;
  - d. Fijar la competencia del tribunal al que le corresponde su conocimiento;
  - e. Delimitar el interés jurídico y la legitimación procesal de las partes; y
  - f. Fijar el contenido y alcance del debate judicial, así como definir el momento en el cual surge el deber jurídico de las partes y de la autoridad responsable, de proveer sobre la presentación, recepción y trámite de la demanda.
34. Así, la preclusión de la facultad procesal para iniciar un juicio deriva de los principios que rigen el proceso.
35. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la preclusión parte del entendimiento de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, de modo que se clausuran de modo definitivo y no es viable regresar a un momento procesal que se ha extinguido. Esto sucede, de entre otros casos, cuando la facultad procesal se ejerce válidamente en la primera ocasión.



36. En virtud de lo anterior, dichos efectos jurídicos constituyen razón suficiente y justificada para que, una vez promovido un medio de impugnación tendente a controvertir determinado acto, resulte jurídicamente improcedente presentar ulteriores demandas.

### **Caso concreto**

37. En el presente caso, Raúl Morón Orozco, a las dieciocho horas del diecisiete de abril, presentó ante esta Sala Superior un primer juicio ciudadano que se registró con la clave SUP-JDC-623/2021.
38. A través de dicho juicio, el actor controvertió el Acuerdo INE/CG358/2021.
39. El mismo día diecisiete de abril, Raúl Morón Orozco, a las diecinueve horas con diecinueve minutos, presentó ante la responsable un segundo juicio ciudadano —en idénticos términos que el anterior—, en contra del mismo acuerdo; el medio de impugnación fue remitido a esta Sala Superior, en donde se recibió ese mismo día a las veintiún horas con cincuenta y tres minutos, y se registró con la clave SUP-JDC-628/2021.
40. Esto es, el actor presentó dos juicios controvertiendo el mismo acto.
41. Como se ha señalado, la presentación por primera vez de un medio de impugnación en contra de cierto acto implica el ejercicio real del derecho de acción por parte del sujeto legitimado y, por tanto, no puede presentar nuevas demandas en contra del mismo acto ya que, de hacerlo, aquellas que se presenten con posterioridad deben desecharse.
42. Por estas razones, contrario a lo que alega la responsable en su informe circunstanciado, se estima que la demanda de juicio ciudadano SUP-JDC-623/2021, al ser la que primero se presentó, no es improcedente, porque entonces no había agotado el actor su derecho de acción; en cambio, la segunda demanda, es decir, la que se presentó ante ella el diecisiete de abril a las diecinueve horas con diecinueve minutos, la cual finalmente se registró en esta Sala Superior con la clave SUP-JDC-628/2021 resulta

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

improcedente y, en consecuencia, debe desecharse de plano, porque cuando la promovió el accionante, ya había agotado su derecho de acción.

43. Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-74/2021 y acumulados.
44. **6. Requisitos de procedencia.** Los juicios ciudadanos SUP-JDC-623/2021, SUP-JDC-733/2021 y los recursos de apelación SUP-RAP-113/2021 y SUP-RAP-116/2021 reúnen los requisitos de procedencia<sup>11</sup>, en virtud de lo siguiente:
  45. **6.1. Forma.** En los escritos de demanda es factible advertir la resolución que se controvierte, los hechos en que se fundan las impugnaciones, los agravios que se aducen y cuentan con firma autógrafa, por lo que se colma dicho requisito.
  46. **6.2. Oportunidad.** El juicio ciudadano SUP-JDC-623/2021 se presentó oportunamente, de acuerdo con lo siguiente.
  47. La resolución reclamada se emitió el trece de abril, mientras que la demanda se presentó el diecisiete siguiente, por lo que se promovió dentro del plazo legal de cuatro días.
  48. No es óbice a la anterior conclusión, que el actor afirme en su demanda que el acuerdo impugnado se le notificó el dieciséis de marzo.
  49. Ello es así, en virtud de que se estima que tal afirmación obedece a un error, dado que, materialmente no es posible que hubiera conocido esa resolución cuando ni siquiera se había emitido.
  50. Por tanto, ante el evidente lapsus calami en que incurrió el accionante, no es posible tomar en cuenta esa fecha, como la del conocimiento del acto reclamado.
  51. En consecuencia, se concluye que la interposición del juicio es oportuna.

---

<sup>11</sup> Previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 79 y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



52. Por lo que respecta al recurso de apelación SUP-RAP-113/2021, el recurrente no indica cuándo conoció del acuerdo reclamado; sin embargo, de las constancias que hizo llegar la responsable, se observa que notificó al partido el acuerdo reclamado el dieciséis de abril.
53. Por su parte, la demanda se presentó el dieciocho de abril siguiente, es decir, dentro del término de cuatro días legalmente previsto, por lo que su presentación es oportuna.
54. Por otro lado, el juicio ciudadano SUP-JDC-733/2021 fue presentado en contra de una resolución emitida por el OPLE el diecisiete de abril, por lo que al presentar el juicio el veintiuno siguiente es evidente su presentación oportuna.
55. Similar situación ocurre en el recurso de apelación SUP-RAP-116/2021 que fue presentado el veintidós de abril, pues la notificación del acuerdo impugnado ocurrió el dieciocho de abril por lo que la presentación de la demanda es oportuna<sup>12</sup>.
56. **6.3. Legitimación.** Los juicios ciudadanos son promovidos por Raúl Morón Orozco, por propio derecho, con lo cual se cumple el requisito de legitimación previsto en los artículos 13, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios.
57. Por su parte, el recurso de apelación SUP-RAP-113/2021 fue interpuesto por el partido político nacional denominado MORENA, por conducto de su representante propietario ante el CG; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.
58. Asimismo, el recurso de apelación SUP-RAP-116/2021 es promovido por el partido político nacional denominado MORENA y en representación de la Coalición “Juntos Haremos Historia en Michoacán”, por conducto de su representante ante el OPLE; por tanto, se cumple el requisito de

---

<sup>12</sup> De acuerdo con lo reconocido por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

59. **6.4. Personería.** Por lo que hace al recurso de apelación SUP-RAP-113/2021, conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley de Medios, se tiene por acreditada la personería de Sergio Carlos Gutiérrez Luna, representante propietario del partido político recurrente ante el Consejo General, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable, en su informe circunstanciado.
60. En similar sentido, se tiene acreditada la personería de David Ochoa Baldovinos, quien promueve el recurso de apelación en el SUP-RAP-116/2021, en representación del partido MORENA y de la Coalición “Juntos Haremos Historia en Michoacán”, pues dicha personería es reconocida por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.
61. **6.5. Interés jurídico.** El requisito en estudio se tiene cumplido, porque quienes impugnan aducen que les genera agravios la resolución reclamada.
62. **6.6. Definitividad.** Se satisface este requisito, al no existir otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa.
63. Aunado a que, como se puntualizó, si bien en los medios de impugnación SUP-JDC-733/2021 y SUP-RAP-116/2021 existe un recurso previsto en la instancia local, esta Sala Superior determinó procedente la acción *per saltum* solicitada por los inconformes.
64. Lo anterior, porque las circunstancias en las que se presentaron los medios de impugnación son excepcionales y corresponden con aquellas en las que no es exigible el cumplimiento del principio de definitividad y que, en consecuencia, admiten la interposición de medios de impugnación *que salten la instancia local*, particularmente, cuando existe una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio que represente una



afectación considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones, efectos y consecuencias.<sup>13</sup>

### III. TERCEROS INTERESADOS

65. Durante la tramitación del expediente SUP-JDC-623/2021 el PAN y el PRD comparecieron como terceros interesados, por lo que se procede a analizar los presupuestos de procedencia de los escritos correspondientes.

#### 1. PAN

66. **1.1. Forma.** El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo se hace constar la denominación del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa de su representante.
67. **1.2. Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el PAN compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de la demanda del juicio ciudadano que se resuelve, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.
68. Lo anterior, toda vez que de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del juicio ciudadano SUP-JDC-623/2021, se advierte que las setenta y dos horas de publicitación transcurrieron de las veintitrés horas del diecisiete de abril a las veintitrés horas del veinte de abril; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado el veinte siguiente a las veinte horas con veinticuatro minutos, resulta evidente su oportunidad.

---

<sup>13</sup> Jurisprudencia 9/2001, de rubro "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO". Consultable en *Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2013*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Volumen 1, páginas 272-274.

## SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS

69. **1.3. Interés y personería.** El PAN está legitimado para comparecer al presente juicio, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, ya que tiene un interés difuso para proteger el interés público<sup>14</sup>.

Asimismo, se tiene por reconocida la personería de Víctor Hugo Sondón Saavedra, como representante propietario del PAN ante el Consejo General.

### 2. PRD

70. **2.1. Forma.** El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo se hace constar la denominación del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa de su representante.
71. **2.2. Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el PRD compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de la demanda del juicio ciudadano que se resuelve, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.
72. Lo anterior, toda vez que de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del juicio ciudadano SUP-JDC-623/2021, se advierte que las setenta y dos horas de publicación transcurrieron de las veintiún horas del diecisiete de abril a las veintiún horas del veinte de abril; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado el veinte siguiente a las quince horas con cincuenta y tres minutos, resulta evidente su oportunidad.
73. **2.3. Interés y personería.** El PRD está legitimado para comparecer al presente juicio, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, ya que tiene un interés difuso para proteger el interés público<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Criterio sostenido en la Jurisprudencia 3/2007 de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA".

<sup>15</sup> Criterio sostenido en la Jurisprudencia 3/2007 de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA".



74. Asimismo, se tiene por reconocida la personería de Ángel Clemente Ávila Romero, como representante propietario del PRD ante el Consejo General.

#### IV. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA

75. Con la finalidad de identificar la problemática jurídica que debe ser analizada en el presente asunto, se destacan los principales antecedentes del caso.
76. El quince de marzo, la Comisión de Fiscalización aprobó el dictamen consolidado respecto de las irregularidades encontradas de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el estado de Michoacán.
77. Asimismo, el veinticinco de marzo siguiente, el Consejo General emitió resolución de fiscalización (**INE/CG298/2021**) en la que determinó sancionar a MORENA y a su precandidato en el estado de Michoacán, por lo siguiente:
- Los partidos y los precandidatos son sujetos obligados en el nuevo modelo de fiscalización del cumplimiento de la obligación de presentar los informes de precampaña.
  - La obligación principal de rendir los informes recae, primero en los partidos y, de manera solidaria, en los precandidatos.
  - La respuesta del partido MORENA durante el procedimiento de revisión de informes no fue idónea para atender las observaciones realizadas, pues no advirtió conductas tendentes a deslindarse de las irregularidades observadas.
  - De la investigación de la autoridad administrativa se aprecia que el aspirante realizó actos de precampaña.
  - El precandidato no presentó evidencia alguna en la que se advierta que cumplió con su obligación de presentar ante el órgano partidista correspondiente el informe de ingresos y gastos relacionados con la propaganda electoral detectada en el desarrollo de su precampaña.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

78. Por lo anterior, es que el Consejo General al individualizar la sanción, impuso:

- Respecto a Raúl Morón Orozco, determinó la pérdida del derecho a ser registrado o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismos, como candidato a la gubernatura de Michoacán.
- En relación con el partido político MORENA, lo sancionó con la reducción del 25% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$2,938,403.36 (dos millones, novecientos treinta y ocho mil, cuatrocientos tres pesos 36/100).

79. En contra de esa resolución los actores presentaron diversos medios de impugnación, los cuales fueron resueltos por la Sala Superior de forma acumulada<sup>16</sup>, en los términos siguientes:

- Se **confirmó** la resolución impugnada por las siguientes razones principales: no se transgredió el derecho de la garantía de audiencia en el desarrollo del procedimiento de revisión de fiscalización, se estimó la actualización de actos de precampaña por lo que se incurrió en la omisión de presentar el informe respectivo. En ese sentido, se confirmó la sanción impuesta al partido político.
- Se **ordenó** al Consejo General del INE realizar una interpretación conforme del artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE, a fin de que individualizar la sanción correspondiente al precandidato, debidamente.
- Se **revocó parcialmente** la resolución controvertida, para que el Consejo General del INE emita una nueva determinación.

80. En cumplimiento a la ejecutoria de la Sala Superior, el trece de abril del año que transcurre, el Consejo General del INE, emitió resolución (**INE/CG358/2021**) en la que, entre otras cosas, resolvió:

- Sancionó nuevamente a Raúl Morón Orozco con la pérdida del derecho a ser registrado exclusivamente como candidato a la gubernatura de Michoacán, para el proceso electoral local ordinario 2020-2021.

---

<sup>16</sup> SUP-RAP-74/2021, SUP-JDC-424/2021 y SUP-JDC-425/2021 acumulados.



81. En contra de la resolución de acatamiento emitida por la autoridad administrativa electoral, los inconformes presentaron los medios de impugnación materia de análisis en la presente sentencia.
82. Ante ello, el diecisiete de abril, el OPLE emitió el acuerdo IEM-CG-129/2021 por MEDIO DEL CUAL SE DA CUMPLIMIENTO AL ACUERDO INE/CG358/2021 EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.
83. En dicho Acuerdo, se razonó en el antecedente DÉCIMO que, en el plazo legalmente previsto para el efecto de presentar la solicitud de candidatura a la gubernatura del estado, se presentaron respecto de la candidatura de Raúl Morón Orozco las siguientes solicitudes:
  - La del partido MORENA, quien además ostenta la calidad de representante común de la Coalición, en fecha dieciocho de marzo.
  - La del Partido del Trabajo, a través de su representante ante el OPLE, de fecha veintiuno de marzo.
84. Igualmente, el OPLE estimó que el Consejo General al emitir la resolución INE/CG358/2021 le ordenó hacer efectiva la sanción impuesta a Raúl Morón Orozco, consistente en la pérdida del derecho de ser registrado como candidato al cargo a la gubernatura, en el marco del proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo.
85. Así, al verificar los requisitos de la candidatura solicitada se determinó que “lo procedente es negar su postulación como candidato al cargo de Gobernador del Estado por la Coalición que lo solicita”.
86. Finalmente, el OPLE determinó que la Coalición tenía el derecho a sustituir la candidatura la cual se debía presentar a más tardar dentro de los cinco días posteriores a la negativa de la solicitud de registro, contados a partir de la notificación del Acuerdo.

## V. METODOLOGÍA DE ESTUDIO

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

87. Del análisis de las demandas, se advierte que Raúl Morón Orozco y el partido MORENA, realizan planteamientos para controvertir la decisión del Consejo General de sancionar al ciudadano actor con la pérdida del derecho o la cancelación del registro como candidato a la gubernatura del Estado de Michoacán, así como la determinación del OPLE de negar la solicitud del registro de dicha candidatura con base en la decisión del Consejo General.
88. Sin embargo, en la presente ejecutoria no se transcribirán los agravios formulados al respecto, debido a que no existe precepto legal en la normativa electoral que así lo exija, aunado a que con ello no se transgrede el principio de congruencia y exhaustividad que rige el dictado de la sentencia.
89. Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio jurisprudencial de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.<sup>17</sup>
90. Por tanto, para dar claridad al tratamiento dado en el presente fallo, conviene estudiar por temáticas los motivos de inconformidad planteados en esta instancia, a efecto de una mejor estructura lógica, cuyo análisis se abordará en el desarrollo de la presente ejecutoria. En términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.<sup>18</sup>

## **VI. ANÁLISIS DE LA SANCIÓN**

91. **Resolución sancionatoria de fiscalización materia de impugnación**

---

<sup>17</sup> Jurisprudencia 2a./J. 58/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 830, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, mayo de dos mil diez, correspondiente a la novena época, con registro electrónico 164618.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 4/2000. Sesión celebrada el doce de septiembre de dos mil, se aprobó por unanimidad de votos, se declaró formalmente obligatoria. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



92. En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en los juicios identificados como SUP-RAP-74/2021 y acumulados, el Consejo General emitió una nueva resolución, en la que impuso a Raúl Morón Orozco la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a la gubernatura de Michoacán.
93. Para sustentar su decisión, la autoridad electoral nacional reprodujo la parte de la sentencia pronunciada por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-74/2021 y acumulados, en la que se destacaron las premisas sobre las que debía resolver, así como los lineamientos que debía tomar en cuenta para la individualización de la sanción. Afirmó que el pronunciamiento sobre la sanción al ciudadano infractor atendería, por una parte, a los lineamientos establecidos en la referida sentencia, así como al régimen legal para la graduación de sanciones en materia administrativa electoral, sostenido por esta Sala en el diverso expediente SUP-RAP-05/2010, aunado a que con posterioridad valoraría el tipo de gravedad de la infracción, a efecto de establecer si esta fue ordinaria, especial o mayor.
94. Así, en el caso específico de Raúl Morón Orozco tomó en cuenta las cuestiones que se insertan en el siguiente cuadro:

RAÚL MORÓN OROZCO		
No.	CALIFICACIÓN DE FALTAS CONFORME A:	JUSTIFICACIÓN
1	<b>Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral</b>	<p>Conforme con el calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General, los sujetos obligados tenían la obligación legal de presentar sus informes el tres de febrero de dos mil veintiuno, sin embargo, el partido Morena no presentó informe del precandidato incoado y en virtud de los hallazgos de gasto en precampaña localizados por la autoridad fiscalizadora se le requirió tanto al partido como al precandidato incoado para que aclararan lo conducente y, en su caso, presentaran el informe.</p> <p>Por tanto, los sujetos obligados (el partido y el precandidato) contaron con dos oportunidades adicionales a la fecha establecida en el calendario de fiscalización para la presentación del informe, esto es el quince de febrero y cinco de marzo, en atención a los requerimientos que se han mencionado en los párrafos que anteceden. No obstante, pese a que la autoridad fiscalizadora hizo del conocimiento a los sujetos obligados los hallazgos encontrados, la omisión persistió,</p>

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

		<p>porque tanto el partido como el precandidato consideraban que no tenían la obligación de presentar informe, dado que no habían realizado gastos de precampaña.</p> <p>Resulta claro que en el caso no hubo la intención de cumplir con la normativa electoral ni con los requerimientos efectuados por la autoridad fiscalizadora, pese a que ésta le notificó los hallazgos encontrados y también queda evidenciado que no puede invocarse algún error de interpretación de la normativa aplicable, porque al propio partido Morena la autoridad jurisdiccional ya le había determinado la interpretación desde el año dos mil dieciséis.</p> <p>En el expediente tampoco se encuentra elemento alguno que evidencie que, ante el requerimiento de la autoridad fiscalizadora, el precandidato le hubiera preguntado al partido respecto a su calidad de precandidato. Por el contrario, las evidencias de los hallazgos localizados por la autoridad acreditan que él se ostentó con esa calidad y que su defensa la dirigió a señalar que no realizó precampaña y que no ordenó ni financió propaganda alguna relacionada con el periodo de precampaña, por lo que no tenía la obligación de rendir el informe.</p> <p>En este orden de ideas, queda acreditada la falta de voluntad o disponibilidad de Raúl Morón Orozco para presentar el informe de precampaña el tres de febrero de dos mil veintiuno, plazo establecido por la Legislación Electoral, aun y cuando la autoridad, mediante diligencias tendentes a lograr el cumplimiento de las obligaciones, le brindó la oportunidad de hacerlo al requerirlo en dos ocasiones posteriores, esto es el quince de febrero y cinco de marzo de la presente anualidad.</p>
2	<p><b>El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora</b></p>	<p>Se destaca, que no fue sino hasta el veintidós de marzo de dos mil veintiuno cuando el partido Morena presentó ante el Instituto Nacional Electoral, <i>ad cautelam</i> el informe del precandidato Raúl Morón Orozco (en ceros); es decir, veintidós días después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para la gubernatura del estado de Michoacán de Ocampo; situación que impidió llevar a cabo la fiscalización de lo reportado por el partido y su precandidato, aunado a que aún con la presentación del informe, la autoridad fiscalizadora no advirtió un ánimo de cumplimiento pues en dicho informe se continuaron negando gastos, pese a los hallazgos detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización, pues el informe se presentó en ceros.</p> <p>Ahora bien, el propio informe evidencia que fue elaborado el veintidós de marzo de dos mil veintiuno; es decir, fuera del plazo legal y fuera de los plazos otorgados en los requerimientos, para su presentación. Tampoco se advierte que el mismo haya sido presentado ante el órgano interno de finanzas del partido incoado, ni ante la autoridad fiscalizadora en el marco de revisión de los informes de precampaña, pese a los diversos requerimientos formulados por la autoridad fiscalizadora al ciudadano de mérito. Situación que en la especie</p>



		<p>podría evidenciar la intención de engañar a la autoridad electoral con la finalidad de evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió.</p> <p>En ese sentido, el momento en que se presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña por parte del partido Morena no fue adecuado y eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad, es decir, el momento en que fue presentado hizo imposible que la Unidad Técnica de Fiscalización desplegara sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados por los sujetos incoados, con la finalidad de verificar que el origen, monto, destino y aplicación de los mismos se haya hecho conforme a las disposiciones normativas de la materia.</p> <p>Por ende, la sola entrega, por los tiempos en los que ocurrió, no es apta para excluir de responsabilidad al ciudadano incoado, especialmente por el efecto que produjo la entrega fuera de tiempo aunado al hecho de que hasta el último momento ha sostenido no haber realizado gastos con motivo de los actos de precampaña que realizó.</p>
3	<b>La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan</b>	<p>En el caso en concreto, se advierte que no solo se puso en peligro, sino que se afectó directamente la rendición y revisión de cuentas efectiva, misma que genera consecuencias reales en la contienda electoral, dotándola así de una correcta equidad entre los actores políticos e impidiendo que agentes prohibidos tengan injerencia en la vida política del país. Condición que fue uno de los pilares que dieron origen a la última reforma trascendental en materia política-electoral.</p>
4	<b>Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción</b>	<p>El sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa, no solo por la vigencia de la normativa, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó en dicha normativa los requerimientos que le formuló y la relacionó con los hallazgos encontrados.</p> <p>No obstante, cada vez que se solicitó la presentación de dicho informe el sujeto obligado manifestó que al no estar registrado en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos y al no haber realizado precampaña, dicha obligación no le era aplicable.</p> <p>Asimismo, refirió que los hallazgos de la autoridad fiscalizadora correspondían a actos de libre expresión de la ciudadanía y que los spots hallados estaban registrados como gastos ordinarios que no estaban relacionados con ninguna precampaña.</p> <p>En consecuencia, se advirtió en todo momento la negativa a no presentar el informe de precampaña a que obliga la legislación vigente en materia de fiscalización de partidos políticos.</p> <p>Al respecto, es de señalarse que tal como se determinó en la sentencia que se cumple, en la convocatoria del Comité Ejecutivo Nacional para el "proceso de selección de la candidatura para Gobernador/a del Estado; para el</p>

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

		<p>Proceso Electoral 2020-2021, en el Estado de Michoacán” se señala en su numeral 8 que deberá publicar el candidato o candidata a más tardar el día 01 de febrero de 2021, por lo tanto de las publicaciones del Comité Ejecutivo Nacional relacionadas con las solicitudes de registro aprobadas en los procesos de selección, respecto de la candidatura para Gobernador del Estado; para el Proceso Electoral 2020-2021, en el Estado de Michoacán, de la URL <a href="https://morena.si/wpcontent/uploads/2021/01/Registro-Michoacan.pdf">https://morena.si/wpcontent/uploads/2021/01/Registro-Michoacan.pdf</a> se desprende que fue aprobado el registro de Raúl Morón Orozco.</p> <p>De lo anterior, se advierte que el ciudadano incoado fue el único ciudadano que obtuvo el registro para participar en el proceso de selección interna del partido Morena, en consecuencia, fue él quien resultó el candidato a Gobernador del estado de Michoacán del partido referido.</p> <p>Ahora bien, como ya quedó determinado por la Sala Superior, Raúl Morón Orozco incumplió con la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña en los plazos establecidos por la ley; aun y cuando la autoridad instructora lo requirió a efecto de que justificara su omisión, sin que en la especie hubiera ocurrido.</p> <p>En consecuencia, ha quedado acreditado que, en el caso en concreto no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, ya sea dentro del plazo que prevé la propia norma (7 días posteriores a la conclusión de las precampañas), o bien, al contestar el requerimiento de información realizado circunstancia que será considera al determinar la sanción correspondiente al sujeto infractor.</p>
5	<p><b>Intencionalidad y medios de ejecución</b></p>	<p>Al respecto, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que Raúl Morón Orozco, sí conocía el resultado de su actuar, pues inclusive el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, por conducto del partido Morena, presentó a esta autoridad electoral un informe de precampaña en ceros.</p> <p>Aunado a lo anterior, el sujeto infractor sí conocía que su aspiración a obtener la candidatura al cargo de Gobernador por el partido Morena había resultado procedente, pues dicha información fue difundida en el portal del partido referido, como ya quedó señalado en párrafos anteriores.</p> <p>Continuando con la línea argumentativa, es claro que al haber obtenido el registro como precandidato el ciudadano infractor y al haber sido requerido por la autoridad, conocía su obligación de reportar los recursos obtenidos y/o erogados con motivo de los actos proselitistas de precampaña, es decir, tenía conocimiento de su obligación.</p> <p>Una vez acreditado el elemento cognitivo, en el presente caso se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, ello es así pues al</p>



		<p>conocer previamente la obligación de entregar el informe de precampaña, resulta indubitable que el sujeto obligado omitió presentar su informe de precampaña, pese a los requerimientos formulados por la autoridad al sujeto infractor.</p> <p>En conclusión, Raúl Morón Orozco sabía que al haber manifestado su intención para obtener la candidatura al cargo de Gobernador para el estado de Michoacán de Ocampo, adquiriría obligaciones en materia electoral, en su calidad de precandidato y no obstante que la autoridad hizo de su conocimiento la probable infracción en que había incurrido, continuó omitiendo presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en su precampaña.</p>
6	<b>El monto económico o beneficio involucrado</b>	<p>La omisión en que incurrió el sujeto infractor, afectó gravemente la rendición de cuentas que debe regir la contienda electoral, pues impidió que se verificaran circunstancias como que los recursos públicos o privados provinieran de fuentes autorizadas, que se hubieran respetado los límites establecidos en la norma respecto a los recursos, o bien que se hubieran empleado los mecanismos previstos en la norma para la recepción o aplicación de los recursos, entre muchas cuestiones más.</p>
7	<b>Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad</b>	<p>Al omitir cumplir con su obligación de presentación del informe de precampañas, Raúl Morón Orozco afectó de forma grave el actual modelo de fiscalización y, en consecuencia, la rendición de cuentas que debieron regir su actuar como precandidato al cargo de Gobernador del estado de Michoacán de Ocampo.</p>

95. Posteriormente, la responsable sostuvo que, una vez analizados los aspectos establecidos en la sentencia pronunciada en el expediente SUP-RAP-74/2021 y acumulados, procedía atender al régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral, conforme al criterio sostenido por esta Sala al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, en los términos subsecuentes:

NO.	RUBROS PARA CALIFICAR LA FALTA	CONSIDERACIONES
I	<b>Tipo de infracción.</b>	Sostuvo que la infracción consistía en la omisión de presentar el informe de precampaña.
II	<b>Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizó.</b>	Indicó que el ciudadano omitió presentar su informe del periodo de precampaña; lo que surgió en el marco de la revisión de los informes de precampaña de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al proceso electoral ordinario 2020-2021, en el estado de Michoacán de Ocampo.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

III	<b>Comisión intencional o culposa de la falta.</b>	Señaló que se cumplían los elementos que acreditaban el dolo directo, conforme al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS”, y que estos se acreditaron porque con la presentación de documentación con información ineficaz, se advertía una intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que incurrió, ya que en el momento en que se le requirió al precandidato y al partido no plantearon la excluyente de responsabilidad, sino que afirmaron que no existía un precandidato, a pesar de que se demostró que el infractor fue el único que obtuvo el registro derivado de la convocatoria del partido. De esta manera, razonó que el sujeto obligado fijó su voluntad de incumplir la ley, lo que afirmó, al estimar materializado el hecho de que, <i>“previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que el ente político actuó a sabiendas de que infringía la ley”</i> .
IV	<b>Trascendencia de las normas transgredidas.</b>	Destacó que la conducta infractora actualizó una falta sustantiva y grave que presentaba un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización, porque al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, se vulneró sustancialmente la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas, así como la equidad en la contienda electoral, ya que impidió que la autoridad desplegar sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría.
V	<b>Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.</b>	De acuerdo con la conducta realizada por el ciudadano, sostuvo que el bien jurídico tutelado por la normativa infringida era la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, con la que se debían conducir los sujetos obligados en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines. Respecto de la naturaleza de los informes, la autoridad señaló que su finalidad también es garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado, así como dar continuidad a las subsiguientes etapas del procedimiento de fiscalización, pues en dicho acto se concentra la información contable que revisará la autoridad fiscalizadora, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones en la materia. Así, concluyó que en el caso la conducta atribuida al sujeto obligado se tradujo en una falta de resultado que ocasionó un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados.
VI	<b>La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.</b>	Concluyó que existía singularidad en la falta, y que esta era de carácter sustantivo, al vulnerar el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
VII	<b>La condición de que el ente infractor haya</b>	Resaltó que el ciudadano no era reincidente en lo que concernía a la materia de estudio.



	<b>incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).</b>	
--	--	--

96. Hecho lo anterior, destacó que, ante el concurso de los elementos para individualizar la sanción, la conducta infractora desplegada por el ciudadano infractor debía considerarse **grave mayor**, ya que se acreditó una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, debido a que el sujeto obligado omitió presentar el informe de precampaña, lo cual desplegó con dolo directo.
97. Posteriormente, el Consejo General señaló que, en acatamiento a la sentencia pronunciada por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-74/2021 y acumulados, procedía individualizar la sanción correspondiente, de acuerdo con los supuestos contenidos en el artículo 456, numeral 1, inciso c, de la LEGIPE, con base en la perspectiva de derechos humanos y la finalidad punitiva de la sanción.
98. Al respecto, puntualizó que, del marco legal en materia de fiscalización, y de manera particular con la obligación de presentar los informes de precampaña, se advertía que el legislador buscó proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia, como lo son la facultad fiscalizadora de la autoridad, para la salvaguarda del interés general de dotar al proceso electoral de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
99. Por ello, razonó que la amonestación pública sería una sanción que no se corresponde con el grado de afectación de los bienes jurídicos, pues esta implicaba hacer un llamado o advertencia al sujeto infractor a efecto de que enmendara su conducta.
100. A su vez, indicó que la multa, cuyo máximo era hasta de cinco mil días de salario mínimo (actualmente UMAS), no se traducían en una sanción eficaz para alcanzar los fines de las normas que conforman el sistema de fiscalización y, mucho menos, la finalidad perseguida por el legislador, ya

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

que el pago de una cantidad pecuniaria no resarcía la afectación a los valores y principios vulnerados, porque al haber omitido la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, a pesar de que la autoridad le hizo del conocimiento dicha omisión, impidió que la autoridad fiscalizadora revisara el origen, uso y destino de los recursos empleados en la precampaña y, además, que garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

101. Enseguida, sostuvo que resultaba de mayor interés ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual del ciudadano a ser votado, sobre todo, porque en la especie se lesionó uno de los pilares que rigen la vida democrática del país, pues mientras que el resto de los contendientes de otros institutos políticos, o bien, no realizaron actos de precampaña, o se sometieron al modelo de fiscalización, el infractor se posicionó frente al electorado, obteniendo con ello una ventaja respecto de los contendientes postulados por un partido político diverso al instituto político incoado, y al mismo tiempo impidió a la autoridad fiscalizadora llevar a cabo una revisión de los recursos empleados en esa etapa, afectando de manera grave la equidad en la contienda electoral.
102. Por lo anterior, estableció que la sanción que debía imponerse al infractor era la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c, fracción III, de la LEGIPE, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado exclusivamente como candidato al cargo de gubernatura en el marco del proceso electoral ordinario 2020-2021, en el estado de Michoacán de Ocampo.

**VII. ESTUDIO DE FONDO**



**1. Agravios vinculados con violaciones procesales relacionadas con la incorporación de argumentos en el engrose que no fueron sujetos a votación ni proporcionados en formato físico durante la discusión**

103. El ciudadano Raúl Morón Orozco hace valer como agravio la existencia de una supuesta discrepancia entre la votación de los consejeros electorales y el contenido del engrose. A su juicio, al engrose o resolución final se agregaron elementos que no fueron discutidos y considerados en la votación, vulnerándose lo establecido en el artículo 25, párrafo 4, inciso a), del Reglamento de Sesiones del Consejo General.
104. El agravio es **inoperante**.
105. En términos del propio precepto reglamentario que cita el demandante,<sup>19</sup> basta con que alguna o alguno de los consejeros solicite el agregado de alguna consideración, sin que sea necesario que sea detallada profundamente o que se presenten por escrito las propuestas de modificación a los proyectos originalmente circulados, pues, como ha sido criterio de este órgano jurisdiccional, lo relevante es que se advierta la voluntad de la o el integrante del Consejo General de realizar un agregado y que se comprenda esencialmente en qué consistirá para que el resto de los integrantes del órgano colegiado estén en aptitud de comprender la propuesta de modificación de cara a la votación de la decisión.
106. En ese sentido, no resulta forzoso que se presenten por escrito las propuestas de modificación o adición ni que sea desglosado en la sesión pues la propia normatividad prevé un plazo posterior para que el secretario del Consejo General realice el engrose o las modificaciones pertinentes, pudiéndose auxiliar del área técnica correspondiente<sup>20</sup>.
107. Esta Sala Superior considera que lo verdaderamente relevante es que el actor estuviera en posibilidad de conocer la resolución, incluidos los argumentos adicionados en el engrose -como sucedió en la especie-, a

---

<sup>19</sup> Artículo 25, numeral 4, inciso a), del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE: "Se apegará fielmente al contenido de la versión estenográfica respecto de las propuestas formuladas durante la sesión y, en su caso, a las presentadas por escrito."

<sup>20</sup> Con apoyo en lo previsto en los numerales 1, 3, 4 y 5 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

efecto de estar en posibilidad de formular una adecuada defensa y, en consecuencia, controvertir dichas razones en el medio de impugnación que se estudia<sup>21</sup>.

108. Finalmente, la inoperancia del agravio radica en que el demandante se limita a señalar que *“se insertan amplias consideraciones en los capítulos: f) monto económico o beneficio involucrado; d) La trascendencia de las normas transgredidas, con subcapítulos completos denominados Reglas previstas para el procedimiento de fiscalización, naturaleza y objeto de los informes...”*; sin embargo, no precisa en qué consisten dichos agregados y, finalmente, éstos fueron de su conocimiento y pudo combatirlos, por lo que no se advierte la existencia de alguna afectación a su esfera de derechos.

### **2. Agravios vinculados con la interpretación equivocada del artículo 229, numeral 3, de la LEGIPE**

- Para la parte inconforme se incumplió el resolutivo cuarto de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-74/2021 y sus acumulados, en la que se le ordenó realizar una interpretación conforme y sistemática del artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE<sup>22</sup>, en términos de las consideraciones formuladas por la propia sentencia, tomando como referencia el derecho humano al voto pasivo reconocido en el artículo 35, fracción II, en relación con el artículo 1°, ambos de la CPEUM.
- Tenía que emitir una resolución que debería contar con dos partes: por un lado, la realización de una interpretación conforme y sistemática de las disposiciones legales aplicables, en el que abordara el nuevo paradigma establecido por la Sala Superior respecto de la graduación de sanciones a las precandidaturas, ante la presentación extemporánea u omisión de los informes de precampaña, lo cual requería de una serie de consideraciones previas antes de proceder a la individualización de la sanción, a afecto de dar plena certeza respecto del novedoso criterio de graduación de la sanción a las precandidaturas. Y, por otra parte, proceder a la individualización de la sanción, a la luz de la interpretación conforme de las disposiciones aplicables, valorando las circunstancias especiales en que se

---

<sup>21</sup> Similar consideración a lo sostenido en el SUP-RAP-203/2017.

<sup>22</sup> En lo sucesivo la LEGIPE.



cometió la infracción.

109. Sobre esas bases, el disconforme sostiene que para que el Consejo General emitiera una determinación de respeto al derecho humano a ser votado, debió realizar una interpretación conforme de las disposiciones de mérito, es decir, interpretar el dispositivo en comento a la luz del derecho humano a ser votado, contenido en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, en la que se adoptara la interpretación más favorable al derecho humano a ser votado; sin embargo, al no haber advertido dichas formas, es claro que el Consejo General arribó a una interpretación restrictiva del derecho a ser votado.
110. Afirma que el Consejo General arribó a una interpretación restrictiva del derecho a ser votado.
111. Tales agravios son **inoperantes**, porque el inconforme parte de una premisa incorrecta, ya que de la resolución controvertida no se advierte que la responsable haya aplicado de manera directa el contenido del artículo 229, numeral 3, de la LEGIPE, que prevé que, si un precandidato no rinde el informe de ingresos y egresos de precampaña, será sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en caso de haber obtenido el registro, con su cancelación.
112. Al respecto, el análisis llevado a cabo por la responsable pone de relieve que no actuó en los términos señalados, sino que, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala al resolver el recurso de apelación 74/2021, analizó los elementos objetivos y subjetivos que rodearon el hecho constitutivo de la infracción, es decir, no aplicó automáticamente la norma indicada en el párrafo inmediato anterior.
113. De igual forma, es importante señalar que el Consejo General no podía realizar las interpretaciones que menciona el inconforme, porque éstas, en realidad, se orientan a establecer causas que excluyen la responsabilidad, lo cual es un aspecto que ya quedó definido en una ejecutoria anterior, dictada por esta Sala Superior.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

114. En ese sentido, no reporta beneficio al actor la tesis que cita, de rubro INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS, pues su lectura refuerza la consideración indicada en el párrafo anterior, en el sentido de que las interpretaciones que plantea el inconforme, se orientan a establecer la inexistencia de la responsabilidad.

### **3. Ineficacia de agravios relacionados con el principio de presunción de inocencia**

115. De igual manera, son **inoperantes** los agravios relacionados con la vulneración al principio de presunción de inocencia, porque este derecho poliédrico que tiene múltiples vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular aspectos de un proceso sancionador, opera hasta el momento en que se determina en definitiva la responsabilidad del infractor; de manera que como en la especie tal aspecto ya fue definido en una sentencia previa y solo resta examinar lo relativo a la individualización de la infracción, no es factible emprender el estudio de ese postulado en esta ejecutoria.

### **4. Omisión de analizar alegatos**

116. La parte promovente aduce que le causa agravio que la autoridad responsable no haya tomado en consideración los alegatos que presentó después de que la Sala Superior revocó la primera resolución dictada por el INE, a pesar de que se presentaron antes de que se emitiera la resolución aquí impugnada.
117. Tales argumentos resultan **ineficaces**, en primer lugar, porque la resolución ahora controvertida se dictó en cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, en la que revocó la resolución dictada con motivo de la revisión de los informes de ingresos y gastos de las precampañas a la gubernatura en Michoacán de Ocampo.
118. Es decir, los efectos de la sentencia dictada por la Sala Superior en el mencionado recurso de apelación no renovaron la oportunidad para



formular alegatos en los procedimientos de origen, razón por la cual se encuentra ajustada a derecho la decisión del INE de no tomar en consideración los alegatos a los que se refiere la parte promovente.

119. Sumado a lo anterior, la referida circunstancia no dejó en estado de indefensión a la parte inconforme, pues estuvo en aptitud de promover los medios de impugnación que ahora se resuelven, en los cuales tuvo la oportunidad de expresar los argumentos que estimó convenientes.
120. Respecto a los apartados: “i. *Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral*” y “ii. *El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora*”, dados los argumentos planteados, mismos que guardan una íntima relación, se analizarán de forma conjunta.
121. En relación con el elemento consistente en **la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado para presentar el informe dentro del plazo legal**, así como en cuanto al elemento de individualización consistente en **el momento en que fue presentado el informe**, el recurrente manifiesta los siguientes agravios:
  - La autoridad responsable parte de una premisa inexacta, ya que, Raúl Morón Orozco sí presentó oportunamente y de buena fe su informe de precampaña primero ante el partido político recurrente y después ante el propio INE, a través del escrito que presentó el veintidós de marzo, el cual pudo haber sido valorado y revisado por la Unidad Técnica de Fiscalización, ello, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales.
  - La responsable debió de valorar los bienes jurídicos que se afectan o ponen en riesgo, ponderar la afectación que se provoca al derecho humano de ser votado con la calificación de la falta e individualización de la sanción, así como considerar las circunstancias objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción, ya que, únicamente se limitó a afirmar que no medio voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, sin embargo, afirma que el INE reconoció la existencia de un acto volitivo al determinar que se presentó ad cautelam el informe del precandidato el veintidós de marzo.

## SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS

- El Consejo debió haber devuelto a la Unidad Técnica de Fiscalización el informe para que realizara mayores diligencias para esclarecer los hechos.
- Por lo tanto, debió analizar si la voluntad de cumplir con la presentación del informe fue efectiva.
- La autoridad hace consideraciones especulativas, además de que por lo que hace a los elementos a considerar en la valoración de la gravedad de la falta, consistentes en “el momento en que fue presentado el informe” y si con ello “se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora”, la parte actora alega que al haberse determinado que omitió presentar el informe de precampaña, ya no resulta aplicable tal elemento (“momento en que fue presentado el informe”), porque la falta que se le atribuye es la de no presentación del informe, por lo que resulta un contrasentido el análisis del presunto momento en que fue presentado el informe, ya que tal acto quedó invalidado conforme a la ejecutoria de la Sala Superior, por lo que contrario a lo estimado por la responsable, al determinarse la omisión de la presentación del informe de precampaña, no resulta aplicable el momento de la presentación de un informe que ha quedado invalidado.
- Lo anterior pone en evidencia que la autoridad electoral no pretendió dar cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Superior en el sentido de antes de imponer la sanción máxima debía explorar otras alternativas (sanciones) que no limitaran de manera absoluta el derecho de ser votado, y conciliaran los principios de la labor fiscalizadora.

122. Tales argumentos resultan **ineficaces**, ya que no son aptos y suficientes para combatir las conclusiones de la autoridad responsable.

123. Esto es así, ya que se pretende reabrir el debate jurídico sobre cuestiones que ya quedaron resueltas en el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, como son las relativas a la eficacia jurídica de la presentación de los informes.

124. Para esto, es importante tener en cuenta lo señalado por esta Sala Superior en la parte que interesa sobre la presentación de dichos informes, en el apartado “3.3.3 *El informe presentado por MORENA ad cautelam no puede ser considerado como extemporáneo*”, se señaló lo siguiente:



*En el caso concreto, MORENA presentó el informe de Raúl Morón Orozco ad cautelam –el veintidós de marzo–, tres días antes de que el CG del INE emitiera la resolución INE/CG298/2021, en la cual determinó sancionar a quienes incurrieron en irregularidades de acuerdo con el dictamen consolidado de la revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña.*

*En esas circunstancias, la infracción cometida por MORENA y su precandidato no puede encuadrarse en una mera presentación extemporánea de los informes, sino que debe considerarse que el partido y Raúl Morón Orozco no presentaron los informes a los que estaban obligados.*

(...)

*Como se advierte, la información fue presentada ante la autoridad fiscalizadora después de que concluyera el proceso de revisión de informes de precampañas a la gubernatura de Michoacán y después de que fuera presentado el Dictamen Consolidado al CG del INE. Incluso, fue presentado tan solo unas horas antes de que el Consejo General del INE dictara la resolución impugnada.*

*En ese sentido, resulta evidente que su presentación fue hecha una vez concluido los plazos para la revisión de los Informes y su documentación comprobatoria, lo que a todas luces hacía imposible su fiscalización.*

*Debe recordarse que conforme al criterio<sup>51</sup> de esta Sala Superior se entiende por no presentado el informe una vez que se haga inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos en la ley para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad, tal y como acontece en el caso concreto.*

(...)

*Por consiguiente, se concluye que la infracción cometida por MORENA y su precandidato no puede ser considerada como presentación extemporánea del informe, como pretende la parte promovente, sino que debe estimarse que MORENA y su precandidato no presentaron el informe de ingresos y gastos relativos a la precampaña de gubernatura en el estado de Michoacán.*

*Finalmente, conviene señalar que tampoco resulta válido el argumento del precandidato sancionado y del partido apelante, relativo a que, Raúl Morón Orozco entregó en tiempo y forma a MORENA un informe de gastos de precampaña y que fue el instituto político quien decidió no entregarlo a la autoridad fiscalizadora, de manera que, en la concepción de los promoventes, esa circunstancia constituye una excluyente de responsabilidad para el precandidato sancionado.*

(...)

*En ese sentido, debe señalarse que ni MORENA ni el precandidato sancionado hicieron valer esa excluyente de responsabilidad en el procedimiento de revisión de informes; por el contrario, insistieron en todo momento en que Raúl Morón Orozco no era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que no tenía la obligación de informar nada al no estar registrado como precandidato.*

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

*Consecuentemente, ante esta Sala Superior, no pueden atenderse las alegaciones y pruebas tendentes a demostrar que el precandidato no tiene responsabilidad y que esta solo recae en el partido, pues podría tratarse de una maniobra artificiosa para evadir la responsabilidad por la omisión en la que se incurrió y su consecuente sanción.*

*Así, esta Sala Superior concluye que para que el precandidato actualice el supuesto de la tesis aislada que lo excluye de responsabilidad, resulta indispensable que esa defensa y supuesta entrega del informe se haga valer y se acredite desde el primer momento en que fue requerido por la autoridad administrativa electoral y no después de la sanción ante la instancia jurisdiccional.*

125. Como se aprecia, la temática planteada ya fue materia de estudio en el juicio primigenio, en donde la Sala Superior claramente señaló que el informe de ingresos y gastos de la precandidatura de Raúl Morón Orozco debía tenerse por no presentado, esto es, ni siquiera se admitió la posibilidad de que éste pudiera tener el carácter de extemporáneo ya que la Sala tomó en cuenta que, a la fecha en que se presentó el informe la autoridad electoral ya no estaba en posibilidad material de analizarlos.
126. También, en el recurso de apelación citado, se desestimó el argumento relativo a la supuesta presentación del informe ante el partido el primero de febrero, ya que en ninguno de los requerimientos emitidos durante la revisión de los informes respectivos, el precandidato o el partido político aportaron dicha documentación, incluso, la autoridad electoral retoma las consideraciones de ese órgano jurisdiccional en el sentido de que de admitir esta justificación "... podría tratarse de una maniobra artificiosa para evadir la responsabilidad por la omisión en la que se incurrió y su consecuente sanción."
127. Por lo que hace a la afirmación de que la autoridad electoral debió valorar la viabilidad de imponer otra sanción que no restringiera, de manera absoluta el derecho al sufragio y conciliara la función fiscalizadora y los bienes jurídicos protegidos, es decir, que la autoridad responsable debió realizar un test de proporcionalidad, ésta, como se dijo, será analizada una vez que se estudien los conceptos de agravio relativos a los apartados específicos que la responsable tuvo como insumos para decretar la



calificación de la gravedad de la infracción, así como para su correspondiente individualización.

128. Así, debe tomarse en cuenta que en la ejecutoria objeto de cumplimiento por la autoridad responsable se razonó que una de las circunstancias a considerar para la individualización de la sanción comprendía el “principio o la voluntad de cumplir por parte de los candidatos obligados por la normativa de fiscalización, dentro del plazo establecido en la normativa electoral, o bien, el que en su caso conceda el Instituto Nacional Electoral”<sup>23</sup>.
129. En ese sentido, se afirmó que “debe valorarse la disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe, el momento en que lo presenta y las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción”<sup>24</sup>.
130. Por otro lado, este Tribunal también le ordenó a la autoridad responsable que individualizara nuevamente la sanción impuesta al ciudadano actor a fin de que considerara las circunstancias objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción, entre ellas, la posible intencionalidad y los medios de ejecución de la conducta, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación<sup>25</sup>.
131. Por tanto, la Sala Superior advierte que tal como sostuvo la autoridad responsable, dentro de las circunstancias subjetivas debía ser considerada la actitud procesal que el ciudadano actor mostró durante el procedimiento administrativo sancionador y valorar las oportunidades que tuvo para que, en respuesta a distintos requerimientos como son los que se realizan en el marco de la revisión de los informes de ingresos y gastos respectivos, presentara el informe omitido.
132. En ese contexto, fue correcto que la autoridad administrativa analizara el caudal probatorio para identificar si en las respuestas del ciudadano actor al requerimiento de la autoridad efectivamente realizó manifestaciones

---

<sup>23</sup> Véase, sentencia dictada en el SUP-RAP-74/2021 y acs., pág. 64.

<sup>24</sup> Ibidem, pág. 68.

<sup>25</sup> Véase efectos de la sentencia, inciso e).

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

sobre el posible cumplimiento de su obligación o realizó actos tendentes a dicho cumplimiento.

133. La autoridad responsable al valorar dichas respuestas evidenció que el ciudadano actor, en el marco de la sustanciación del procedimiento de revisión de informes, contó la oportunidad de transparentar su situación en relación con sus ingresos y gastos de precampaña y se limitó a negar los hechos sin presentar información alguna sobre la presentación del informe al partido político ni aprovechar la ocasión para presentarlo.
134. En ese sentido, la autoridad vinculó dichas respuestas con el momento en que fue presentado el informe hasta el veintidós de marzo y con el contenido del mismo, puesto que valoró la falta de ánimo en el cumplimiento con:
- La presentación de un informe en ceros a pesar de los hallazgos detectados por la autoridad fiscalizadora;
  - Que el ciudadano sí conocía de su aspiración a obtener la candidatura y que ésta había resultado procedente por lo que al haber sido requerido conocía de su obligación de reportar los gastos.
135. Además, la autoridad administrativa destacó que, en un precedente similar relacionado igualmente con un precandidato postulado por el mismo partido político, se había precisado cuál era la normatividad aplicable por lo que no se podía invocar error alguno en la interpretación<sup>26</sup>.
136. Asimismo, la autoridad asentó la inexistencia de elemento alguno que evidenciara que el precandidato hubiera cuestionado al partido político sobre el carácter de precandidato y, contrario a ello, había evidencia que demostraba que se ostentó con esa calidad.
137. En consecuencia, esta Sala Superior advierte que fue correcto que la autoridad responsable valorara la disposición procesal del ciudadano actor durante la tramitación del procedimiento administrativo pues así se ordenó

---

<sup>26</sup> La autoridad responsable refirió a lo resuelto en el SUP-JDC-1521/2016 y a la distinción entre la obligación solidaria atribuible a los partidos políticos y a los precandidatos respecto de la presentación del informe de ingresos y egresos. Véase, resolución impugnada, pág. 18.



en la ejecutoria, no obstante, la parte recurrente omite cuestionar frontalmente las consideraciones de la autoridad responsable que le llevaron a sostener la ausencia de disposición procesal o de algún principio en el cumplimiento de la obligación en la presentación del informe de ingresos y egresos.

138. Respecto de los apartados “iii. *La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan*”, “iv. *Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción*” y “v. *Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación*”, lo alegado guarda estrecha relación, por lo que será analizado de forma conjunta.
139. La parte inconforme aduce que, en cuanto a **la naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan**, la responsable se limitó a concluir que la conducta desplegada lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, al omitir presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, pues no sólo no lo presentó, sino que inclusive se “intentó engañar a la autoridad fiscalizadora”.
140. Al respecto, manifiesta que la autoridad no tomó en consideración que el ciudadano actor sí presentó el respectivo informe ante el partido y la propia autoridad antes que emitiera su resolución, por lo que pudo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, solicitar la continuación de la investigación y en su caso valorar y constar lo aseverado en dicho informe, y no como sucedió, proceder a emitir una resolución ante una falta que en todo caso puede estimarse de forma.
141. Por otra parte, expone que los argumentos son completamente vagos y genéricos, pues en modo alguno se analiza o explica cuáles son las consideraciones en las que se basa la responsable para arribar a una afirmación tan temeraria en el sentido de que MORENA o el precandidato pretendieron “engañar” a la instancia fiscalizadora.
142. Señala que nunca, en todos los procesos de revisión a los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos que ha realizado la Unidad

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

Técnica de Fiscalización, se ha dicho que la falta consistente en la omisión de reportar un gasto implica un "ánimo de engañar a la autoridad electoral" como aduce la responsable. Es más, ni siquiera en aquellos casos en los que la responsable ha sancionado a los sujetos obligados por la conducta denominada "reporte con falta de veracidad", se ha expuesto en el apartado de la individualización de la sanción que dicha conducta está precedida de "un ánimo evidente de querer engañar a la autoridad electoral", mucho menos se ha considerado esta situación como agravante para la imposición de sanciones.

143. Además, que este órgano judicial podrá advertir que la responsable no cumplió con lo mandado en la sentencia, pues era en este apartado donde debía haber realizado el test de ponderación, entendiendo por éste el ejercicio que analiza los conflictos existentes en un caso específico entre dos o más derechos o valores jurídicamente tutelables, a fin de establecer adecuadamente una relación de precedencia condicionada.
144. En lo tocante a **las circunstancias particulares objetivas y subjetivas** en las que, en todo caso, se cometió la infracción, se expone que, la responsable simple y sencillamente vuelve a ser repetitiva e insistente en afirmar que, en el caso concreto, no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, lo que es completamente falso e incorrecto.
145. Argumenta lo anterior, porque aduce MORENA sí presentó el informe de precampaña ante el INE, a través del escrito que presentó el 22 de marzo del año que transcurre, días antes de que siquiera se discutiera en la Comisión de Fiscalización el proyecto de resolución, lo que acredita que sí hubo voluntad de cumplir en la rendición de los informes.
146. Finalmente, respecto al apartado relativo a si **hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación**, la parte inconforme señala que, la responsable afirma que de las constancias que obran en el expediente, se advierte que el ciudadano sancionado sí conocía el resultado de su actuar, por lo que



indebidamente concluye que supuestamente se cumplen con los elementos constitutivos del dolo directo.

147. Expone que la responsable hace un viraje completo sobre el criterio de culpabilidad que había sostenido originalmente en la resolución INE/CG327/2021 y, por si fuera poco, jamás explica ni detalla a plenitud los motivos por los que decidió cambiar la calificación de la conducta de culposa a dolosa, máxime que ya había determinado que la calificación de la falta consistente en la omisión de presentar informes de precampaña constituía una conducta culposa, al no contar dentro del expediente con elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de cometer dicha falta y, con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades de ella derivadas.
148. En principio se debe mencionar que los agravios son **infundados** pues la autoridad justificó la intencionalidad en la comisión de la conducta apoyándose en criterios jurisprudenciales aplicables.
149. La autoridad responsable valoró de las constancias del expediente y concluyó que se cumplían con los elementos que acreditan los elementos constitutivos del **dolo directo**, conforme a los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubro: “DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS”<sup>27</sup>, y “DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL”<sup>28</sup>.
150. Para ello, la autoridad manifestó que se acreditaron los elementos respectivos. El elemento **cognitivo** porque el hoy actor conocía previamente las disposiciones legales electorales, por tanto, de la obligación y su sanción; y el elemento **volitivo** porque omitió presentar el informe de precampaña y fue omiso en exhibir en el momento procesal oportuno la

---

<sup>27</sup> Registro digital: 175605, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVI/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206, Tipo: Aislada

<sup>28</sup> Registro digital: 175606, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVII/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 205, Tipo: Aislada.

## SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS

documentación para acreditar que lo entregó al órgano interno de MORENA.

151. En ese sentido, la autoridad responsable acreditó el dolo mediante la prueba circunstancial, en la que consideró:

- La presentación de documentación con información ineficaz;
- La intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió, porque el ciudadano actor insistió en que no era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que no tenía la obligación de informar nada. En ese sentido, ni el partido político ni el precandidato hicieron valer el supuesto excluyente de responsabilidad sobre la presentación del informe por el precandidato al partido político.
- Aunado a que el ciudadano actor fue el único que obtuvo el registro como candidato derivado de la convocatoria del partido y posteriormente fue registrado como candidato, con lo que se fijó su voluntad de incumplir la Ley.

152. En consecuencia, la autoridad apuntó que es incuestionable que el ciudadano desplegó una conducta dolosa al no presentar el informe de precampaña a pesar de conocer que le era exigible y que existían hallazgos sobre la comisión de actos de precampaña a su favor. Aunado a que con posterioridad presentó un informe en ceros con lo que quiso aparentar una situación que no es real.

153. Al respecto, tal como refiere la autoridad responsable, la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **puede válidamente acreditarse el dolo directo mediante la prueba circunstancial** al ser un elemento que atañe a la psique del individuo<sup>29</sup>.

154. En ese sentido, el máximo tribunal ha destacado que la autoridad jurisdiccional al valorar la intencionalidad del sujeto **goza de libertad para emplear todos los medios de investigación no reprobados en la Ley** a fin de demostrar los elementos del delito, entre los que se encuentra el dolo,

---

<sup>29</sup> Op. Cit. Tesis: 1a. CVII/2005.



por lo que puede apreciar en conciencia el valor de los indicios siempre que se apoye en razonamientos lógicos.

155. Por otra parte, resulta **infundado** lo alegado en el sentido de que la calificación de la conducta del ciudadano como dolosa, no está debidamente motivada, ya que no está corroborada mediante un nexo causal y demostrativo de la intención, sino que parte de meras inferencias.
156. Para evidenciar tal aserto, es importante señalar que respecto de los rubros relativos a la “intencionalidad de la conducta y medios de ejecución”, y a la “comisión intencional” de la misma, la responsable estableció que se materializó el dolo directo, porque el infractor, al manifestar su interés en participar como precandidato a un cargo de elección popular, adquirió obligaciones y, por ende, conoció las mismas, aunado a que a pesar de que fue requerido durante el procedimiento sancionador, continuó en la omisión de presentar el informe, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en su precampaña.
157. Al respecto, se precisa que, como afirma la parte actora, tratándose de la intencionalidad de la conducta, el operador jurídico, con base en las constancias que integren el sumario, debe examinar cuáles son los elementos que revelan la intención del infractor en llevar a cabo una acción o en incurrir deliberadamente en una omisión.
158. Es decir, al individualizar la sanción en materia electoral, no es dable simplemente considerar, desde el punto de vista formal, si una infracción es de acción o de omisión, ni ceñirse a las características del infractor, pues no se trata de atender acríticamente la clasificación genérica de aquella o la personalidad del sujeto, sino que deben ponderarse datos objetivos que revelen cuál fue la conducta de la persona y todas las circunstancias concurrentes que incidan objetiva y efectivamente para formar la convicción de que, al actuar de alguna manera u omitir una acción, el infractor concibió y quiso el resultado de su conducta, pues solo de esa manera es factible aumentar o disminuir el grado de reproche.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

159. Así, se debe precisar que el dolo, como un elemento de la conducta infractora, se inscribe en la intencionalidad, la cual puede ser definida como un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.
160. En este sentido, se debe tener presente que, la Sala Superior sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-125/2008 que, cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por "dolo", todas coinciden en señalar que debe ser considerado como una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley, es decir, es la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad sancionadora.
161. En esa misma resolución, se estableció que para considerar que un sujeto obligado en materia de fiscalización actúa con dolo, se debe acreditar que intencionalmente no reportó sus operaciones u ocultó información a fin de no incurrir en responsabilidad al momento de llevarse a cabo la revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad.
162. Por ende, si para la configuración del dolo se debe entender la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral, entonces son esos actos (mediante los cuales se trata de engañar) los que de estar probados permiten afirmar que se procedió con dolo.
163. Además, la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-231/2009, sostuvo que el dolo debe estar acreditado ya sea con elementos de prueba suficientes o por conducto de indicios que concatenados con otros medios de convicción se pueda determinar su existencia.
164. No se debe perder de vista, que sobre el tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis con rubro "DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS",



señala que el dolo directo se compone de dos elementos: i) el intelectual o cognoscitivo y ii) el volitivo. El primero parte de que el conocimiento es el presupuesto de la voluntad, toda vez que no puede quererse lo que no se conoce, por lo que para establecer que el sujeto activo quería o aceptaba la realización de un hecho previsto como delito, es necesaria la constancia de la existencia de un conocimiento previo; esto es, el sujeto activo debe saber qué es lo que hace y conocer los elementos que caracterizan su acción como típica, de manera que ese conocimiento gira en torno a los elementos objetivos y normativos del tipo, no así respecto de los subjetivos. Por otro lado, el elemento volitivo supone que la existencia del dolo requiere no sólo el conocimiento de los elementos objetivos y normativos del tipo, sino también querer realizarlos. Así pues, se integran en el dolo directo el conocimiento de la situación y la voluntad de realizarla.

165. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la tesis de rubro: “DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL”, donde se establece que el dolo no sólo puede ser comprobado con la prueba confesional, sino que la prueba indiciaria permite que a través de hechos conocidos que no constituyen acciones violatorias de la norma, se pueda llegar a la acreditación del dolo, concatenando hechos y utilizando los principios de la lógica y las máximas de la experiencia.
166. De lo anterior se puede advertir que los criterios asumidos por los órganos jurisdiccionales en materia penal, así como los establecidos por la doctrina para definir el dolo, a la luz de la tesis de la Sala Superior con rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador.
167. Conforme a lo expuesto, la Sala Superior considera que no asiste razón a los recurrentes, por lo que la determinación impugnada se ajusta a derecho, que en el presente caso sí existió una conducta dolosa por parte de Raúl Morón Orozco.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

168. En ese sentido, acreditado el elemento cognitivo, se debe verificar si se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, mismo que en el particular sí se acredita, ya que al conocer previamente la obligación que tenía de presentar el informe de gastos de precampaña fue hasta el veintidós de marzo de dos mil veintiuno que presentó el informe en ceros, por lo que se acredita sin lugar a dudas el elemento volitivo.
169. Al respecto, se debe precisar que el precandidato sancionado, tenía pleno conocimiento de que gozaba de tal calidad, situación que, además, ya quedó definida en definitiva por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, ya que la Sala Superior resolvió que:
- (...) de la página de internet oficial del partido político MORENA, se observa que se encuentra publicada la solicitud aprobada de Raúl Morón Orozco para el proceso de selección interna de la candidatura para gobernador del estado de Michoacán para el proceso electoral dos mil veinte-dos mil veintiuno.
  - El propio partido publica y evidencia a través de su página oficial, que dicho ciudadano solicitó su registro para contender por dicha candidatura, y que se emitió el registro interno correspondiente, aun cuando no aparece en el SNR.
  - Asimismo, la autoridad fiscalizadora encontró diversos hallazgos, entre los que destacan dos spots publicitarios publicados en Facebook, en los que se hace referencia a un proceso interno y se destaca la imagen del actor.
  - También, se advierte un banner publicado por la página de Facebook del partido político MORENA, en el cual se hace referencia expresamente a que Raúl Morón Orozco es precandidato a la gubernatura de Michoacán.
  - En conclusión, existen suficientes elementos para afirmar que Raúl Morón Orozco tuvo el carácter de precandidato a la gubernatura de Michoacán, con independencia de si existió un periodo formal de precampañas, si se acreditó o no que realizaron actos en ese sentido o si en todos los casos existió un registro formal del partido político en el que se les denominó expresamente con tal carácter.
170. Por tanto, si el ciudadano sancionado, teniendo la calidad de precandidato, omitió presentar el informe de precampaña, situación que también ya quedó



juzgada en definitiva, y conocía del alcance de la norma, en el sentido del deber de los precandidatos de registrar sus ingresos y egresos en su contabilidad, pero omitió realizar ello, aunado a que tuvo una conducta procesal que evidencia su voluntad de ocultamiento ya que al comparecer al procedimiento sancionador en materia de fiscalización se limitó ante la autoridad responsable a manifestar que no tenía el deber de presentar el informe al no ser precandidato y que no había realizado actos de precampaña, a juicio de esta Sala Superior, de los elementos descritos queda acreditada, ya que existen pruebas suficientes, la existencia de dolo directo.

171. Al respecto se debe mencionar que, la Sala Superior considerar, como tomó en cuenta el INE, que se cuentan con los siguientes hechos e indicios:

- MORENA manifestó al rendir respuesta al oficio de errores y omisiones, en el marco de la revisión de los informes, que la propaganda detectada podía haber sido solicitada por cualquier ciudadana o ciudadano y que no correspondía a alguno de sus precandidatos porque no los registró en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos.
- Raúl Morón Orozco, al responder el requerimiento realizado por la autoridad fiscalizadora en el marco de la revisión de los informes respectivos, señaló que solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección a la candidatura a gobernador de Michoacán.
- Raúl Morón Orozco negó la realización de actos de precampaña con el carácter de precandidato de MORENA.
- Raúl Morón Orozco señaló que no presentó el informe de ingresos y gastos correspondiente a la precampaña porque no ordenó ni financió propaganda alguna de al que se desprendiera la obligación legal de rendir el informe correspondiente.
- En la página de internet oficial del partido político MORENA <https://morena.si/wp-content/uploads/2021/01/Registro-Michoacan.pdf>, se observa que se encuentra publicada la solicitud aprobada de Raúl Morón Orozco para el proceso de selección interna de la candidatura para gobernador del estado de Michoacán para el proceso electoral dos mil veinte-dos mil veintiuno.
- Conforme a lo resuelto en el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, Raúl Morón Orozco contó con la oportunidad para presentar pruebas al ser requerido por la autoridad fiscalizadora durante el desahogo del procedimiento de revisión de los informes correspondientes, sin que exista alguna constancia que evidencie que presentó el informe de precampaña, por el contrario, continuó negando tener el deber y haber realizado actos de precampaña.

## SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS

- El veintidós de marzo de dos mil veintiuno, MORENA presentó *ad cautelam* el informe del precandidato Raúl Morón Orozco, mismo que no reportaba algún ingreso o egreso, por lo que fue reportado en ceros.
- Del informe presentado *ad cautelam* no se advierte que se hubiera presentado ante el órgano interno de finanzas de MORENA, ya que el sello que contiene es ilegible, por lo cual, no resulta válido para demostrar que efectivamente se presentó oportunamente ante el partido político, tal como se sostuvo en el SUP-RAP-74/2021 y acumulados.
- El informe presentado no se allegó a la autoridad fiscalizadora durante la sustanciación del procedimiento de revisión de los informes respectivos.

172. De lo anterior, se puede concluir válidamente que Raúl Morón Orozco era consciente del hecho relativo a que no podía llevar a cabo actos de precampaña durante el proceso de selección de candidato de MORENA a gobernador en el estado de Michoacán.

173. De igual manera está acreditado que, a sabiendas de que solicitó y obtuvo su registro como precandidato en el proceso de selección interno de MORENA, para el cargo de gobernador del estado de Michoacán y conociendo el deber de los precandidatos de rendir informes de ingresos y gastos de precampaña, aun en ceros (cuando no existieron ni ingresos ni egresos), durante la secuela procedimental reiteró su falta de deber y jamás hizo del conocimiento de la autoridad que se hubiera presentado el informe que presentó el partido el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, pues la supuesta presentación del informe fue comunicada hasta la presentación de las demandas que integraron el expediente SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

174. También, se debe precisar que negó la realización de actos de precampaña, no obstante que, en las pruebas valoradas por la responsable, de viva voz, aceptó ser precandidato.

175. De igual forma, se debe mencionar que Raúl Morón Orozco manifestó que, aunque solicitó su registro, no tuvo la calidad de precandidato, dado que, conforme a la normativa de MORENA no se desarrollaría esa etapa.



176. Así, conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de experiencia, no resulta dable considerar que la omisión de presentar el informe de ingresos y egresos de precampaña por parte de Raúl Morón Orozco, sea debido a un error del partido político de no entregar el informe a la autoridad fiscalizadora, ya que nunca manifestó tal circunstancia ante la autoridad, aunque tuvo la oportunidad procedimental de hacerlo.
177. Además, la negativa de realización de actos de precampaña ante el partido político y la autoridad fiscalizadora, se enmarca en el hecho de que el mencionado ciudadano tenía pleno conocimiento de que no podía realizar este tipo de eventos, acorde con la normativa intrapartidista que regía en el proceso de selección interno.
178. En conclusión, queda acreditado que Raúl Morón Orozco conocía la calidad de precandidato, tenía plena consciencia de que no podía realizar actos de precampaña conforme a la normativa que rigió al proceso interno, además de que estaba cierto del deber de los precandidatos de rendir sus informes de ingresos y gastos de campaña, aun en ceros.
179. Por tanto, no es dable aceptar que Raúl Morón Orozco desconociera su deber de rendir informes, tampoco resulta válido aceptar que negara tener el deber de rendir informes y menos aún que no hiciera del conocimiento de la autoridad sancionadora el supuesto informe que presentó oportunamente al partido político, por lo que está probado el dolo en la omisión de entregar el informe de ingresos y egresos de precampaña.
180. Sin embargo, la conducta asumida por el ciudadano demandante, no solo fue dolosa, en cuanto a la omisión de entregar el informe correspondiente, sino que, como precisó la responsable existió un ánimo de ocultamiento.
181. Se sostiene lo anterior, dado que, resulta evidente que el ciudadano sabía que realizó actos y eventos de precampaña – los cuales están acreditados- lo cual es contrario a la normativa intrapartidista que rige el proceso interno de selección de candidatos, aunado a que ello necesariamente debería haber sido reportado en tiempo real a la autoridad fiscalizadora.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

182. En ese sentido, es evidente que el ciudadano actor no solo se condujo con dolo, sino que pretendió ocultar, tanto al partido político como a la autoridad fiscalizadora la publicidad o actos de precampaña, para que no se acreditara la infracción, tanto a la normativa intrapartidista como a la normativa en materia de fiscalización.
183. Máxime, que reportar esos eventos o actos, ante cualquiera de las autoridades sin hacerlo ante la otra, necesariamente implicaría aceptar la comisión de una infracción, por lo que su actitud de ocultamiento responde a la necesidad de evitar infringir evidentemente las normas intrapartidistas y/o fiscalizadoras.
184. Por tanto, se concluye que Raúl Morón Orozco ocultó la realización de los actos de precampaña intencionalmente, para evitar que las autoridades desplegaran sus facultades sancionadoras.
185. Conforme a lo anterior, para la Sala Superior es incuestionable que Raúl Morón Orozco desplegó una conducta dolosa al aludir que no tuvo la calidad de precandidato al no existir posibilidad de llevar a cabo actos de esa etapa, al interior del proceso de selección interno.
186. Además, al negar su deber de rendir informes y presentar por conducto del partido político, a tres días de que se dictara la resolución correspondiente, un informe de ingresos y gastos en ceros, el cual carece de algún elemento certero de que haya sido presentado ante la autoridad fiscalizadora durante la sustanciación del procedimiento sancionador, pese a la notificación de un requerimiento realizado por la autoridad fiscalizadora al ciudadano, resulta evidente el ánimo de omitir deliberadamente presentar en tiempo y forma su informe de gastos de precampaña, a sabiendas que dicha conducta era ilegal, con la intención de aparentar una situación que no es real, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que no existía el deber de ser fiscalizado al no tener una denominación formal de precandidato incumpliendo las obligaciones de ley, alentado por el beneficio que le podría producir tal conducta.



187. Por otra parte, se considera que tampoco les asiste la razón a los enjuiciantes respecto a que no medió dolo en su actuación porque se encontraban en un error al estimar que no les resultaba aplicable el precepto normativo que impone la obligación de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña, en virtud de que, en su concepto, no tenían la calidad de precandidatos.
188. Sin embargo, en el caso, no se actualiza la excluyente de responsabilidad aducida, en razón de que **el error era superable**, es decir, no se demostró su inevitabilidad e, inclusive, **se pudo ejercer el derecho a la consulta** en materia administrativa, prevista en el artículo 192, párrafo 1, inciso j), de la LEGIPE,<sup>30</sup> a través de la cual se pudo esclarecer la debida interpretación de la disposición en cuestión, si existía la duda.
189. En primer término, es pertinente señalar que en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral son aplicables los principios del Derecho Penal,<sup>31</sup> lo que implica que se deben extraer los principios desarrollados por el segundo, y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, debiéndose tomar en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa.
190. En ese sentido, en el ámbito penal se reconoce el **error como causa de exclusión del delito** porque elimina la existencia del dolo en la realización

---

<sup>30</sup> El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

j) Resolver las consultas que realicen los partidos políticos.

<sup>31</sup> Véase la tesis relevante XLV/2002 de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

de una conducta, lo cual puede ser trasladado a la materia administrativa en general, y al procedimiento especial sancionador en particular. Dicho error tiene dos vertientes: **error de tipo y error de prohibición.**

191. El primero consiste en una falsa apreciación de la realidad o distorsión sobre uno o más de los elementos -sean de naturaleza objetiva o normativa- exigidos por la ley para integrar el tipo, en este caso, administrativo. Este tipo de error, como causa de exclusión del delito, tiene como efecto excluir el dolo o la culpa; de manera que si el error es invencible (insuperable), esto es, no pudiendo evitarse ni habiendo actuado el agente con el mayor cuidado, se excluye plenamente su responsabilidad, pero no se excluye por completo si es vencible (superable), sino que actúa como atenuante.<sup>32</sup>
192. Al respecto, Alejandro Nieto señala que el error de tipo “supone que el autor tiene un conocimiento equivocado de alguno de los elementos, tanto descriptivos como normativos, que aparecen en el tipo.”<sup>33</sup>
193. En cuanto a la segunda vertiente, se considera que existe error de prohibición cuando se realiza una acción u omisión a partir de una falsa apreciación de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconoce la existencia de la norma o el alcance de la misma, o bien, porque crea que está justificada su conducta.<sup>34</sup> Para Alejandro Nieto, este error “supone que el autor desconoce que su acción es ilícita, o sea, que ignora que está prohibida. Comprende dos subvariedades: a) la ignorancia de la existencia o vigencia de la norma prohibitiva; b) cuando conociendo la norma no se considera aplicable al caso.”<sup>35</sup>
194. En la especie, la parte actora señala que no presentó los informes de precampaña, sobre la base de que ignoraba que dicha omisión estuviera prohibida porque consideraba que la norma no le era aplicable (error de

---

<sup>32</sup> Artículo 15, fracción VIII, inciso a), del Código Penal Federal. Véase la tesis 1a. CIX/2005, de rubro ERROR DE TIPO COMO CAUSA DE EXCLUSIÓN DEL DELITO.

<sup>33</sup> Alejandro Nieto, Derecho Administrativo Sancionador, Tecnos, Quinta Edición, p.356

<sup>34</sup> Artículo 15, fracción VIII, inciso b), del Código Penal Federal.

<sup>35</sup> Alejandro Nieto, Derecho Administrativo Sancionador, Tecnos, Quinta Edición, p.356



prohibición); **sin embargo, en concepto de esta Sala Superior, ese error era superable o vencible, y no se demostró su inevitabilidad.**

195. En efecto, por una parte, es relevante señalar que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.<sup>36</sup>
196. Además, son obligaciones de los partidos políticos, entre otras, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, así como permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del INE facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.<sup>37</sup>
197. Lo anterior implica que los partidos políticos están obligados a observar las normas constitucionales y legales, incluidas las relativas a la entrega de los informes de precampaña de sus precandidatos, lo cual ha venido sucediendo desde la obtención de su registro y a partir de su participación en los diversos procesos electorales, tanto federales como locales.
198. Esto es, para esta Sala Superior, MORENA ha participado en múltiples procesos electorales, y tal como afirmó la responsable, tenía conocimiento

---

<sup>36</sup> Artículo 41, tercer párrafo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>37</sup> Artículo 25, incisos a) y k), de la LGPP.

## SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS

de la normatividad aplicable respecto de sus correspondientes derechos y obligaciones<sup>38</sup>.

199. No obstante ello, en el caso, tanto MORENA como su respectivo aspirante o precandidato, no pueden aducir la actualización de un error de prohibición invencible o insuperable, toda vez que, aún en el supuesto de que consideraran que no les resultaba aplicable la norma sobre la entrega de informes de precampaña, en el momento en el que la autoridad administrativa electoral les notificó el oficio de errores u omisiones, o bien, se les requirió para que informaran si eran precandidatos, estuvieron en aptitud de superar el error en el que se encontraban y, ad cautelam, presentar su informe de gastos, como sucedió en el caso del Estado de Guerrero, por parte del ciudadano Luis Walton Aburto, en el SUP-RAP-108/2021 y acumulado.<sup>39</sup>
200. Es decir, como ha quedado evidenciado anteriormente, existió oportunidad suficiente para que, ante una falsa apreciación de la norma y su aplicación, superaran el supuesto error en el que se encontraban y no nada más manifestaran que no tenían la calidad de precandidatos, sino que realizaran actos tendentes a demostrar una intención de salir del error, lo cual, en la especie no aconteció.
201. En ese sentido, para este órgano jurisdiccional, en el caso bajo estudio, no se prolongó en el tiempo la inevitabilidad del error aducida por la parte actora, en todo caso, este error de prohibición fue temporal, pero pudo haberse corregido oportunamente, lo cual justifica que la autoridad administrativa electoral calificara su conducta como dolosa.
202. No obstante ello, esta Sala Superior considera que el error de prohibición aducido tanto por el partido político recurrente como por el ciudadano actor, no tiene el carácter de inevitable, toda vez que se pudo superar si éstos hubieren actuado con la **diligencia debida**, pues tenían a su alcance, antes del inicio del periodo de revisión de informes de precampaña, la figura de la

---

<sup>38</sup> Véase resolución impugnada, pág. 18.

<sup>39</sup> Se invoca como un hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



consulta en materia administrativa electoral, a partir de la cual se pudo haber planteado la inquietud o la duda respecto a la interpretación o alcance de la obligaciones previstas en el artículo 229 de la LEGIPE.

203. De conformidad con lo previsto en el numeral 192, párrafo 1, inciso j), de la referida Ley, el Consejo General del INE, a través de la Comisión de Fiscalización, puede resolver las consultas que le sean formuladas por los partidos políticos y, de una interpretación extensiva, por los aspirantes, precandidatos o candidatos.
204. Inclusive, las respuestas que recaigan a dichas consultas se han considerado como actos concretos de aplicación de las normas, así se advierte de la Jurisprudencia 1/2009 de rubro CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO.
205. En materia electoral, como se ha precisado, la consulta existe y se prevé legalmente, por tanto, se considera que la parte actora estuvo en posibilidad de superar el error de prohibición en el que supuestamente se encontraba, a partir de la realización de una consulta sobre los alcances del artículo 229 de la LEGIPE, o bien, respecto a las obligaciones de rendición de cuentas con las que contaban las y los aspirantes de MORENA.
206. Así las cosas, se determina que la causa de exclusión aducida por los recurrentes, específicamente, el error de prohibición, como ausencia de dolo en la omisión de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña, era superable y no se demostró su inevitabilidad, de ahí lo infundado de los agravios.
207. Por todo lo expuesto, para la Sala Superior y contrario a lo aseverado por los recurrentes, sí existe dolo directo en la conducta omisiva desplegada.
208. En distinto orden, resulta **infundado** el argumento en el sentido de que la responsable analizó indebidamente el elemento consistente en el **“monto económico o beneficio involucrado”**.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

209. El promovente considera que es incorrecto que la autoridad electoral considere que el monto involucrado es un dato intrascendente, ya que ella misma ha utilizado el criterio 320 de las Normas Internacionales de Auditoría, para no imponer sanciones en otros casos cuando los montos involucrados son mínimos.
210. También señala, con la finalidad de evidenciar la relevancia del monto, el constituyente permanente estableció, como causa de nulidad el rebase de topes de gastos de campaña, en un cinco por ciento, lo cual, según afirma, implica que aquellos casos en los que el monto sea inferior a dicho porcentaje la afectación será menor.
211. En este tenor, se aduce que, en el caso, el monto determinado por la autoridad electoral es ínfimo en comparación con el tope de gastos de precampaña (0.14%), esto quiere decir, a su juicio, que no se alcanza el límite inferior del cinco por ciento para la nulidad de una elección.
212. En su concepto, la responsable pretende dejar fuera del estudio para la individualización, el monto o beneficio involucrado sobre la base de suposiciones o hechos futuros inciertos, como lo es lo considerado por la responsable en el sentido de que atender solo al monto o beneficio involucrado, abriría la puerta a futuras conductas infractoras.
213. Al respecto, los agravios son, en una parte **inoperantes** y en otra **infundados**.
214. Son **inoperantes** cuando el recurrente pretende establecer una comparación entre la nulidad de la elección por rebase de tope de gastos de campaña, y la cancelación o negativa de registro, ya que las previsiones y sanciones en ambos casos tienen objetos y finalidades distintos, y no sirven de parámetro para establecer una posible ilegalidad de la sanción de pérdida o cancelación de registro.
215. En principio debe señalarse que si bien, en ambos casos se tutelan los principios fundamentales del sistema electoral, la negativa o cancelación de registro, está enfocada en la licitud de los recursos que ingresan a las



precampañas, esto es, no se trata solo de un elemento cuantitativo (cuánto entra) sino cualitativo (de dónde viene).

216. Además, también debe tomarse en cuenta el momento en el que se configura cada una de las infracciones y el impacto de las consecuencias jurídicas en el proceso electoral; por lo que, en el caso de la nulidad de la elección el legislador requiere de condiciones agravadas por que implica dejar sin efectos la expresión de la voluntad popular, por lo que los vicios que la afecten deben ser determinantes.
217. De ahí que no puedan equipararse, como se pretende, los hechos del caso y aquellos relacionados con la nulidad de la elección por rebase de tope de gastos de campaña.
218. Igualmente, es **inatendible** el alegato, porque parte de una premisa incorrecta, pues se intenta trasladar un elemento de una infracción diversa, es decir, se pretenden aplicar parámetros del rebase de tope de gastos de campaña a la omisión de rendir un informe de gastos de precampaña, lo cual atiende a parámetros y objetos distintos.
219. No asiste razón a los actores porque parten de una premisa incorrecta pues en el caso concreto no se analiza el supuesto de rebase de tope de gastos de campaña, sino la omisión de rendir informe de precampaña, lo que implica el análisis de infracciones con elementos diversos para su acreditación y determinación de consecuencias jurídicas.
220. En el artículo 41, Base VI, inciso a) y penúltimo párrafo, de la Constitución, se prevé que la Ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, entre otros casos, cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.
221. Esa infracción es totalmente distinta a la que se les imputa a las personas sancionadas con la pérdida del registro, pues ese caso atiende a elementos diversos, como se expone a continuación.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

222. En el caso concreto, la infracción que tuvo por acreditada la responsable es la de omisión de rendir el informe de gastos de precampaña, la cual está prevista en la Ley Electoral y se evalúa conforme a parámetros diversos y, en lo que interesa, no se requiere la acreditación del rebase de tope de gastos de precampaña, pues se trata de supuestos totalmente distintos.
223. Sin embargo, ni de la normativa electoral aplicable ni de la interpretación realizada por esta Sala Superior se advierte que la infracción de omisión de rendir informes de precampaña esté sujeta a la acreditación del rebase de tope de gastos de campaña.
224. En consecuencia, no asiste razón a los actores cuando pretenden cuestionar la sanción impuesta con base en que no se acredita rebase de topes de precampaña, pues en el caso concreto esa no es la infracción por la que se decreta la pérdida del registro.
225. Por otro lado, es **infundado** el argumento de que la responsable no toma en cuenta el monto involucrado o que pretende minimizarlo con la finalidad de imponer una sanción desproporcionada.
226. Esto es así, ya que, debe reconocerse que no todos los elementos o circunstancias que concurren en la individualización de una sanción puede y deben tener el mismo peso específico, porque dependerá de qué forma trascienda cada uno de éstos a la lesión del bien jurídico tutelado para determinar su grado de relevancia en la imposición de la sanción.
227. En principio se debe precisar que el ilícito que se imputó al precandidato es de resultado y no de peligro, ya que, con la conducta omisiva, consistente en no presentar el informe de gastos de precampaña, se impide a la autoridad fiscalizadora ejercer sus facultades de comprobación.
228. Al respecto, se debe precisar que la Constitución Federal señala en el artículo 41, Base II, que la ley establecerá los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de las erogaciones en los



procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.

229. El apartado B, inciso a), numeral 6 de dicho artículo, señala que corresponde al Instituto, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tratándose de procesos electorales federales y locales.
230. Por otra parte, se debe recordar que la Constitución General reconoce el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público de forma equitativa, cuya finalidad es posibilitar el desarrollo de sus actividades ordinarias, las correspondientes a la obtención del voto y las específicas, de conformidad con lo establecido en la ley.
231. Este derecho está sujeto a la observancia de principios y reglas de fiscalización que regulan esta prerrogativa y su ejercicio conlleva la responsabilidad de informar a las autoridades facultadas sobre el manejo de los recursos asignados.
232. El artículo 51 de la LGPP dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas, el cual deberá destinarse para gastos ordinarios permanentes, de campaña y específicos.
233. Asimismo, se reconoce al Consejo General como el responsable de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, tanto de actividades ordinarias como de campaña y, en consecuencia, de imponer las sanciones correspondientes.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> **Artículo 190.**

1. La fiscalización se realiza en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la propia norma, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de los partidos políticos y de las campañas estará a cargo del Consejo General a través de su comisión de fiscalización.

**Artículo 191**

**1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:**

...

c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

234. La fiscalización de los recursos incluye los ingresos y egresos ordinarios de los partidos políticos y los realizados durante los procesos electorales. Sin embargo, el tema de los gastos en campaña es el más sensible pues conlleva un impacto y trascendencia en los resultados electorales y la opinión pública.
235. Además, la reforma constitucional de dos mil catorce la fiscalización tuvo consecuencias más allá de lo económico, ya que si un candidato rebasa los topes de gastos de campaña podría ser sancionado con la cancelación de su registro o la pérdida de su candidatura.
236. Para ello, la fiscalización se haría de manera simultánea con el proceso electoral para obtener resultados expeditos, de modo que tanto el dictamen como el proyecto de resolución debían estar aprobados antes de que concluyera la etapa respectiva.
237. En ese sentido la fiscalización no es un fin en sí mismo, sino una de las garantías que todas las fuerzas políticas pactaron para asegurar el respeto de esas reglas que fundan la equidad en las condiciones de la competencia.
238. Para que eso se lograra, la regulación de la materia estableció etapas y plazos específicos para que la autoridad culminara la revisión de los informes y gastos de las precampañas y campañas y pudiera determinar con seguridad las faltas en que hubieran incurrido los actores políticos.
239. Esta Sala Superior ha señalado que la equidad en la contienda tutela **el derecho de los contendientes de contar con idénticas oportunidades de obtener el voto ciudadano** y su finalidad está dirigida a que la decisión que tomen los electores se encuentre libre de influencias indebidas, como podría ser, entre muchos otros ejemplos, **a través de la exposición excesiva o desmesurada de uno de los contendientes en determinada**

---

...

g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

...



**elección** en relación con el resto de las alternativas políticas que contienen en ésta.

240. Así, se ha sostenido que las autoridades electorales –tanto administrativas como jurisdiccionales– deben asegurar que todos los participantes en un proceso electoral estén situados en una línea de salida equiparable y, desde esa lógica, durante el transcurso de la contienda electoral sean tratados de modo equilibrado.
241. Lo anterior, a fin de evitar la aparente observancia de las reglas previstas en la legislación aplicable y que alguna persona precandidata, candidata, partido político o coalición se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros contendientes electorales.
242. En relación con lo anterior, los artículos 78 y 79 de la LGPP<sup>41</sup> contemplan la obligación de los partidos de presentar informes trimestrales, de gastos ordinarios, de precampaña y campaña de acuerdo a los lineamientos para cada caso, el plazo para su presentación, la notificación en caso de detección de irregularidades, los elementos que deberá contener y las formalidades que deben cumplirse.

---

<sup>41</sup> **Artículo 78.**

1. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:

...

b) Informes anuales de gasto ordinario:

...

I. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;

...

**Artículo 79.**

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

...

b) Informes de Campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;"

## SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS

- Los informes anuales de los gastos ordinarios deben ser presentados dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, debiendo incluir los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el periodo del ejercicio, estar acompañados de un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda, autorizados y firmados por un auditor externo que para ese efecto designe cada partido.
- Los informes de precampaña y campaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, en los plazos y formas establecidos en la legislación.

243. De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales conferidas al Consejo General, la autoridad electoral nacional es competente, entre otras cuestiones, para conocer de la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como de los precandidatos y de los candidatos durante los procesos electorales federales y locales.

244. Consecuente con lo anterior, conoce de los ingresos y gastos relacionados con las actividades ordinarias y de campaña de la totalidad de los sujetos obligados.<sup>42</sup>

245. Al respecto, es importante tener presente que la exposición de motivos de la LEGIPE indicó, en lo que interesa, lo siguiente:

[...] Mención particular merecen la regulación que se propone en las materias siguientes:

1. Fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas. Se revoluciona el modelo de

---

<sup>42</sup> Partidos políticos con registro nacional, partidos políticos nacionales con acreditación local, partidos políticos con registro local, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones de observadores electorales en los procesos federales, precandidatos y candidatos.



fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de los informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

Estableciendo para los mecanismos de rendición de cuentas y de vigilancia y verificación de las mismas el principio de máxima publicidad con el objetivo de evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña.

246. En este panorama, la fiscalización en materia electoral, encuentra la particularidad de buscar establecer el uso efectivo y oportuno de los recursos de partidos, precandidaturas, aspirantes y candidaturas incluyendo las independientes, y propone un esquema de reglas de seguimiento de realización de gastos y mecanismos de vigilancia y monitoreo, que exigen fluidez en su creación y atienden a una inmediata vigencia a partir de su vinculación con la utilización de los recursos públicos, tanto en períodos ordinarios como en procesos electorales.

247. Así, de la teleología del sistema de fiscalización, contenido en las normas constitucionales y legales en materia electoral, se advierten, como principales objetivos, los siguientes:

- La eficiencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dada su relación con la equidad en los procedimientos electorales.
- Integrar un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes,

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.

- **Evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de precampaña**

248. Por tanto, la omisión de rendir informes de precampaña afecta de forma sustancial la facultad fiscalizadora, dado que impide a la autoridad llevar a cabo todas las conductas necesarias y contar con todos los elementos necesarios para verificar los ingresos y egresos realizados.
249. En efecto, las facultades de comprobación del INE en materia de fiscalización, es un procedimiento regulado constitucional, legal y reglamentariamente, para verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los actores políticos inmersos en una contienda electoral, para garantizar y dotar de eficacia diversos principios electorales.
250. Por tanto, el deber de todo precandidato —con independencia de la denominación que se le dé al interior del partido político— es la de rendir el informe correspondiente, así como registrar en tiempo real y, en algunos casos, con la antelación prevista, los eventos, ingresos y erogaciones, para que la autoridad fiscalizadora, pueda ejercer sus facultades de comprobación.
251. Así, la omisión de rendir informes afecta de forma grave esa facultad, ya que impide conocer el ingreso, monto y origen de los recursos empleados en las precampañas y, en consonancia, que la autoridad administrativa pueda llevar la investigación en el ejercicio de fiscalización. Sin embargo, la omisión de rendir informes no actualiza en automático la más alta de las gravedades, porque en cada caso particular, pueden concurrir situaciones específicas, que conllevan a una graduación diferente, es decir, atendiendo a las particularidades se puede considerar grave ordinaria, especial o de gravedad mayor.



252. Por tanto, el elemento de beneficio o lucro obtenido, aunque es un elemento con el cual se puede graduar la gravedad, en el caso de omisiones, no se presenta como determinante, ya que estamos ante la inacción por parte del sujeto obligado, misma que tiene como resultado que la autoridad fiscalizadora no cuente con los elementos para desarrollar su actividad de revisar los recursos con lo que se llevaron al cabo los actos de precampaña.
253. En efecto, como se señaló, si bien las autoridades están obligadas a analizar de manera integral y exhaustiva todos los elementos necesarios para imponer una sanción, esto no implica que todos y cada uno de los elementos tenga una misma relevancia y trascendencia para la imposición de la sanción.
254. De la misma forma, estos elementos también pueden verse modulados dependiendo del tipo de infracción; así como atendiendo a la finalidad misma de las sanciones.
255. Las sanciones tienen diversas finalidades, por un lado, está la esencialmente punitiva, que parte de los orígenes del derecho sancionador, que se basa en la imposición de un castigo por parte de poder estatal, mediante este castigo,
256. De igual forma, se puede considerar como fines de la pena el ser de carácter retributivo, preventivo y de rehabilitación. En el primer caso, la idea es volver las cosas al estado en el que se encontraban antes de la comisión de la conducta ilícita, las de carácter preventivo que tienen por objeto evitar que se cometan conductas similares, ya sea por parte del mismo sujeto o de terceros.
257. En el caso, la idea de tomar en cuenta el monto involucrado o beneficio, parte de la base de que hay conductas que tienen un componente patrimonial relevante, ya sea porque el infractor obtuvo un beneficio económico con la comisión de la conducta ilícita, o bien, ocasionó un perjuicio, por lo que, en el primero caso, será relevante el punto, porque

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

nadie puede beneficiarse de la comisión de una conducta ilícita por ello la sanción que se imponga deberá tomar en cuenta esta situación<sup>43</sup>.

258. De la misma forma, si se causó un perjuicio que pueda ser valorable económicamente, también debe ser tomado en cuenta para que se cumpla la finalidad resarcitoria de la sanción.
259. En este tipo de casos, se ve cómo la sanción económica puede ser la más adecuada para protección del bien jurídico tutelado o su reparación.
260. En el caso, la conducta imputada consiste en la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña, dicha conducta lo que genera no es una afectación pecuniaria ni le reporta un beneficio posible de cuantificar, sino que obstaculiza de manera relevante el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral.
261. Por ello, en este caso, el quantum del monto involucrado no resulta un elemento transcendente que permita atemperar la gravedad de la conducta, considerarlo así, implicaría incurrir en el extremo de que el infractor obtuviera un beneficio por su conducta de ocultamiento y falta de presentación del informe.
262. Por ende, el quantum del monto de los hallazgos no resulta determinante en el caso de las omisiones para establecer la gravedad de la sanción, porque no es posible, ante la imposibilidad de haber ejercido las facultades de fiscalización y comprobación, saber en realidad qué porcentaje representa el hallazgo de lo erogado y menos aún, el origen de los ingresos.
263. De esta forma, se presenta una vulneración a principios constitucionales y legales en materia de fiscalización que, en el caso de omisiones de rendir informes de gastos, no es cuantificable.

---

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo, la tesis XII/2004 de rubro MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 705 y 706.



264. Al respecto, se debe precisar que el quantum de los hallazgos, solo serán un indicativo para acreditar la omisión, pero no para establecer como verdad y parámetro definitorio, lo concerniente a la gravedad de la infracción.
265. De tal suerte, resulta **infundado** lo alegado, en el sentido que al ser una cantidad mínima el quantum de los hallazgos, comparados con el tope de gastos de precampaña, se atempere la responsabilidad, ya que, al ser una infracción de resultado, es evidente que se obstaculizó directamente la fiscalización.
266. Aunado a lo anterior, se considera que tampoco les asiste la razón a los actores, pues parten de una premisa inexacta al considerar que la cancelación de registro se hizo por no haber reportado \$11,726.90 (once mil setecientos veintiséis pesos, 90/100 M. N.) cuando la conducta que se les atribuye es una infracción diversa en materia de fiscalización, consistente en la omisión de presentar su informe de gastos de precampaña.
267. En efecto, del dictamen consolidado de las precampañas aprobado por el INE se advierte que el partido político Morena fue sancionado por no haber reportado \$11,726.90 (once mil setecientos veintiséis pesos 90/100 M.N.) pesos que fueron detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización, lo cual les ameritó una sanción del 150% del monto involucrado.
268. Lo anterior, pues conforme a la normativa en materia de fiscalización los partidos políticos se encuentran obligados a reportar la totalidad de gastos que realicen durante sus precampañas, por lo que en el dictamen consolidado se sancionó la falta de reporte a la que se refieren los actores.
269. En este sentido, la conducta por la que se sancionó al precandidato consiste en incumplir con su obligación de presentar sus informes, con lo cual impidieron que el INE fiscalizara los recursos que se utilizaron durante las precampañas.
270. Al no presentar su informe, el precandidato se sustrajo materialmente de las reglas de fiscalización establecidas por el legislador y con ello eludió la

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

obligación que tiene de rendir cuentas y transparentar los recursos que utilizó con la intención de postularse a un cargo de elección popular.

271. De ahí que los actores no fueron fiscalizados y con ello compitieron al margen de las distintas reglas y restricciones establecidas por el legislador en materia de financiamiento de las precampañas, lo que impidió que la autoridad ejerciera sus facultades de fiscalización, entre ellas las siguientes:

- La LEGIPE y el Reglamento de Fiscalización obliga a que el dinero que utilicen los precandidatos se mueva dentro del sistema financiero y para ello establece la creación de una cuenta bancaria con el fin de que los ingresos y gastos puedan identificarse por la autoridad electoral. Sobre este aspecto, al no presentar informe de gastos, los precandidatos no utilizaron una cuenta bancaria para el uso de sus recursos que pudiera ser fiscalizada por el INE.
- La LGPP prohíbe cierto tipo de contribuciones a los partidos políticos y sus campañas. Entre ellas, en su artículo 54, numeral se prohíben las aportaciones provenientes de recursos públicos con el fin de contar con condiciones de equidad entre los distintos competidores, así como las contribuciones de diversos sujetos como son empresas mercantiles, personas físicas o morales extranjeras, Las personas que vivan o trabajen en el extranjero o personas no identificadas.
- Si bien es cierto que el INE detectó y cuantificó ciertos gastos de precampaña, lo cierto es que al no rendir cuentas los precandidatos se desconoce cuál es el origen de dichos gastos, es decir si provienen de fuentes financiamiento lícito.

272. Los precandidatos están obligados a registrar cada semana una agenda de eventos con el fin de que el INE asista y pueda identificar los gastos que pudieran haberse realizado, ya sea en propaganda utilitaria o de carácter operativo como son logística, planeación, seguridad, entre otros. Al no presentar su informe el INE no pudo realizar la auditoría de dichos eventos.

273. Los precandidatos también deben registrar la casa de precampaña identificando la ubicación del inmueble con la finalidad de que se hagan



visitas de verificación, sin embargo, dicho gasto tampoco pudo ser fiscalizado ante la falta de informe.

274. Finalmente, la legislación electoral establece un tope de gastos de precampaña cuyo fin es garantizar condiciones de equidad. Al no presentar informe y sustraerse de las reglas de fiscalización, se desconoce si los precandidatos respetaron o no dicho tope, pues el monto detectado y que fue sancionado es solo una parte de los gastos que la autoridad pudo identificar, tomando en cuenta que no pudo desplegar sus facultades de fiscalización y con ello tener certeza sobre la totalidad de recursos erogados.
275. Por lo tanto, contrario a lo sostenido por los actores, no se están sancionando los gastos no reportados y que la autoridad pudo detectar, sino que se sanciona la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos, es decir, la evasión de las reglas de fiscalización en detrimento de los bienes jurídicos de la transparencia, rendición de cuentas y equidad.
276. Se insiste, dicha omisión impidió que se desplegaran las facultades de fiscalización, así como que se ordenaran procedimientos o la ejecución de diversos mecanismos para el control y vigilancia del origen, monto, destino y aplicación de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, por lo que se vulneró la certeza y la transparencia en el origen y destino de los recursos, pues se impidió conocer si se ajustaron a las disposiciones en materia de financiamiento y, en su caso, las violaciones que hubieran cometido, con lo que se impidió que se dotara al proceso electoral de legalidad, legitimidad y equidad en la contienda, valores fundamentales del Estado constitucional democrático.
277. En ese sentido, los informes de los precandidatos no se traducen en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, por el contrario, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento. De manera que es forzoso ajustarse a los lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de los informes y los inherentes al registro de los ingresos y

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

egresos, así como a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.

278. En consecuencia, se concluye que la falta de presentación de los informes de precampaña transgrede grave y directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas, generado un daño de gravedad mayor, porque se crea incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que los sujetos obligados hubieren obtenido.
279. Así, en el caso, como se ha precisado, a partir de las particularidades, consistentes en que el sujeto ahora sancionado actuó con dolo, ocultando los gastos realizados y negando haber realizado gastos y tener la calidad de sujeto activo de la infracción, es que no se puede concluir válidamente que el monto detectado, sea un indicativo para aminorar la gravedad de la infracción.
280. **Además, como lo señala la responsable, proceder como se argumenta implicaría generar un incentivo negativo para no rendir informes de gastos de precampaña o campaña, tratando de ocultar al mayor grado las erogaciones y al ser detectadas pocas, ante la ausencia de elementos para que la autoridad ejerza sus facultades, se incentivaría una cultura del incumplimiento y ocultamiento, basada en intentar que se detecte poco de lo erogado y no se logre verificar el origen de lo gastado, haciendo nulo el sistema de fiscalización y rendición de cuentas.**
281. Así, es correcto interpretar las normas electorales, específicamente las de fiscalización, dándoles un significado para el destinatario, ofrecerle razones para su cumplimiento, distintas a la simple intimidación mediante la coacción, esto es, incentivar a que se den procesos electorales con rendición de cuentas y transparencia, para asegurarle a la población que se está ante procesos democráticos.
282. Por tanto, la validez de las normas de fiscalización no puede depender de su aceptación por parte del destinatario —sujetos obligados—, ya que la misma contiene un mandato, que no solo constituye un imperativo de



conducta, sino que cumple a su vez una función valorativa vinculada a un determinado interés considerado digno de protección.

283. En tal sentido, si se concibe la norma desde un punto de vista funcional, es decir, atendiendo al fin que ella deba cumplir, entonces su razón de ser (la decisión valorativa que origina su existencia), ante su infracción o vulneración, debe ser considerada como parte de la gravedad de la conducta antijurídica, ya que el bien protegido es un elemento fundamental de la estructura de la norma.
284. En ese sentido, se insiste, el quantum de los hallazgos no resulta trascendente ni el único elemento a considerar, como pretenden hacer ver los recurrentes, debido a que el beneficio de la omisión de reportar los gastos de precampaña va más allá de lo erogado, pues, como ejemplo, se menciona que ya no se pudo verificar el origen de los ingresos, afectando principios constitucionales electorales.
285. Por otro lado, es **ineficaz** el argumento que la parte actora formula, en el sentido de que, en el apartado relativo a las **“circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción”**, la responsable se circunscribió a repetir la afirmación atinente a que no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización.
286. Al respecto, es conveniente puntualizar que lo concerniente a los elementos objetivos implica dilucidar aspectos como el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado, el grado de afectación y daño causado, la singularidad o pluralidad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como si existe reiteración de infracciones, y el contexto fáctico que se materializa con las condiciones externas y los medios de ejecución.
287. En cambio, los elementos subjetivos son la forma y grado de intervención del infractor, la comisión dolosa o culposa de la falta, la posibilidad de previsión de la conducta y el deber de cuidado derivado de las funciones o actividades.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

288. En ese sentido, aunque podría asistir razón en cuanto al argumento hecho valer, ello sería en su aspecto formal, pero solo en el sentido de que, al analizar el apartado en cita, la responsable se ciñó a reiterar que el infractor tuvo la intención de incumplir con la obligación consistente en rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña; sin que ello implique que desatendió los restantes factores objetivos y subjetivos, porque, además, de los abordados en páginas precedentes, se aprecia que se pronunció sobre:

- a) El tipo de infracción, la precisión del precepto, descripción y conducta atribuida;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se verificó la falta;
- c) La trascendencia de las normas transgredidas;
- d) El bien jurídico tutelado;
- e) La singularidad de la infracción; y
- f) La no reincidencia.

289. Incluso, se advierte que los elementos relativos a la singularidad de la infracción y la reincidencia no le reportan un beneficio al infractor, en la medida en que la responsable estableció que se trató de una sola conducta omisiva y, además, que no existían datos que evidenciaran que aquel era reincidente.

290. Ahora, con relación a los elementos consistentes en la trascendencia de las normas transgredidas y el bien jurídico tutelado; la responsable también emitió pronunciamiento en el sentido de que existió afectación directa y grave a la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

291. Sobre estos puntos, la parte inconforme plantea diversos argumentos en la demanda, que giran en torno a que no existió afectación directa y grave al principio de rendición de cuentas y al modelo de fiscalización, debido a que la Comisión de Fiscalización tiene la facultad de supervisar, de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y campaña, y puede iniciar los procedimientos oficiosos, con motivo de quejas y verificaciones llevadas a cabo por la Unidad Técnica de Fiscalización.



292. No obstante, tales planteamientos deben desestimarse, dado que, como se puntualizó en la sentencia pronunciada en el expediente SUP-RAP-74/2021 y sus acumulados, esta Sala Superior ha establecido que la conducta consistente en la omisión de no presentar el reporte de ingresos y gastos de precampaña genera una afectación grave a la rendición de cuentas y al propio modelo de fiscalización, porque las autoridades de la materia no están en aptitud de conocer la información respectiva para la elaboración del dictamen consolidado y, por ende, tampoco se puede considerar para la validación de los proyectos conducentes dentro de los plazos legales.
293. De esta guisa, la circunstancia de que las autoridades electorales tengan la posibilidad de iniciar procedimientos de revisión y fiscalización, no torna menos grave la conducta omisiva de quien incumple el deber de rendir la declaración, ya que como se puede advertir tanto en las iniciativas como en los debates verificados al interior de la Cámara de Senadores, de los que derivó la LEGIPE, el aludido procedimiento responde a la necesidad de establecer la facultad de que el Instituto Nacional Electoral verifique los ingresos y gastos de los partidos y candidatos postulados por los institutos políticos, así como por los independientes, para garantizar los postulados que rigen los procesos electorales, como lo es el principio de equidad en la contienda y, además, cerrar el financiamiento de organizaciones delictivas que pudieran influir en los procesos electorales.
294. De esta manera, es factible advertir la importancia de inhibir aquellas conductas que tengan por efecto impedir que la autoridad cumpla con la obligación de fiscalizar, pues lo que se busca es evitar afectar la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad de la contienda y, además, lograr que organizaciones criminales no puedan brindar su apoyo económico a quien aspira a contender en una elección; de ahí que deban desestimarse todos los argumentos que giren en torno a evidenciar que en el caso no fueron vulnerados los valores o bienes jurídicos señalados.
295. Finalmente, debe precisarse que son **infundados** los agravios en los que se aduce que resulta contraria el ejercicio de ponderación que llevó a cabo la responsable respecto de los elementos objetivos y subjetivos que dieron

## SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS

lugar a la infracción y, por ende, la conclusión a la que arribó, consistente en que ésta debía calificarse como grave mayor.

296. En principio se debe mencionar que al resolverse el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, la Sala Superior, sobre el tema en análisis determinó:

- Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como:
  - a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
  - b. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
  - c. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
  - d. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.
  - e. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
  - f. El monto económico o beneficio involucrado;
  - g. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

Asimismo, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida al precandidato a la gubernatura de Michoacán; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de precampañas.

Ahora, a efecto de realizar lo anterior, el INE debe partir de las siguientes premisas establecidas y justificadas en la presente ejecutoria:

- El aspirante de MORENA en Michoacán sujeto de esta controversia es material y formalmente precandidato y, por ende, sus actividades, deben ser catalogadas como actos de precampaña.
- En el caso, **no existe presentación extemporánea**, pues el informe que presentó MORENA y su precandidato se realizó después de que fuera viable su revisión o verificación, de manera que la falta que cometieron tanto MORENA como su precandidato fue la **no**



**presentación del informe** y no así la presentación extemporánea del informe.

- En caso de que el CG del INE decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro del precandidato involucrado, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura.

297. En cumplimiento de lo anterior, el Consejo General, en el caso concreto de Raúl Morón Orozco analizó:

- i. Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- ii. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
- iii. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- iv. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.
- v. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- vi. El monto económico o beneficio involucrado; y
- vii. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

298. Al respecto, se debe precisar que, en acápites anteriores, la Sala Superior ya se ocupó de analizar la controversia que hizo valer el promovente y el partido político, sobre los mencionados tópicos, considerando que no les asistía la razón, en cuanto a lo alegado, por lo que lo razonado por la responsable ha quedado firme, motivo por el cual se analizará la calificación de la infracción como grave mayor, con base en ello.

299. Así, la individualización de la sanción, requiere de un ejercicio de ponderación de las circunstancias particulares. En ese sentido, el análisis del juicio de valor llevado a cabo por la autoridad administrativa sancionadora debe ser bajo parámetros de proporcionalidad.

300. Bajo ese orden, esta Sala considera que está ajustada a derecho la calificación de gravedad mayor, así como la imposición de la sanción consistente en la cancelación de la candidatura, ya que el Consejo General

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

analizó debidamente los elementos objetivos y subjetivos que dieron lugar a la infracción.

301. En el caso, se considera que la omisión de presentar el informe por parte del ahora actor, como lo señaló la autoridad electoral, sí afectó seriamente el ejercicio de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral, los principios de rendición de cuentas y equidad, y lesionó gravemente los bienes jurídicos tutelados por la norma.
302. Como se ha señalado, la relevancia del sistema de fiscalización estriba en permitir, de manera oportuna y adecuada, cuál es el origen de los recursos que ejercen los partidos, candidatos y precandidatos, en campañas y precampañas.
303. Esta necesidad parte de la base misma de los mecanismos de financiamiento que prevé la Constitución, conforme a lo cual se limite la intervención del dinero privado, se prohíbe la utilización de dinero proveniente de fuentes ilícitas y se requiere saber la identidad de los aportantes.
304. Además, toda esta información tiene un carácter público, por lo que debe ser dada a conocer prácticamente en tiempo real.
305. Así, los informes de precampaña permiten conocer, de forma general: i) cuánto dinero se recibió, ii) por qué vías -dinero del partido, aportaciones de simpatizantes, colectas, aportaciones del precandidato, entre otros- y iii) en qué se usó ese dinero -transporte, comida, propaganda, sonido, templetes, o cualquier otro gasto relacionado.
306. Entonces, cuando no se presentan los informes respectivos, o estos no contienen la información necesaria, la autoridad electoral ve obstaculizadas sus atribuciones de fiscalización, ya que no puede conocer de manera oportuna, los ingresos y gastos y poder así verificar su licitud.
307. Al respecto, se debe recordar que la omisión de presentar informes, como se ha dejado asentado, no solo obstaculiza, sino que imposibilita a la autoridad a ejercer su facultad de fiscalización y comprobación del origen de los recursos, teniendo como resultado, no solo que no se pueda conocer



el origen y destino de los recursos, sino lesionando seriamente el sistema normativo en materia de fiscalización al hacerlo nulo respecto de uno de los contendientes.

308. En el caso, queda de manifiesto la imposibilidad de la autoridad electoral de fiscalizar de manera adecuada los recursos que fueron utilizados en los actos de precampaña realizados por el ahora actor.
309. De acuerdo con los hechos que quedaron probados en el procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña del proceso electoral local ordinario 2020-2021, en Michoacán; quedó acreditado la existencia de catorce vinilonas y propaganda en internet –consistente en un banner–, gastos que no fueron reportados en el Sistema Integral de Fiscalización, dentro de los plazos establecidos. Así, como resolvió la Sala Superior en el SUP-RAP-74/2021 de las constancias de obraban en autos, no quedó desvirtuada la existencia, autenticidad o contenido de la propaganda atribuida al actor, concluyendo que se generó un beneficio al promover su nombre e imagen.
310. Lo anterior pone de relieve que Raúl Morón Orozco realizó actos de precampaña, de los cuales no se puede tener mayor información, precisamente por la omisión del recurrente de presentar el informe respectivo, incluso, si estos actos tenían alguna otra finalidad, esto se pudo haber deslindado mediante el ejercicio de las facultades de verificación y fiscalización de la autoridad electoral lo cual, como ha quedado evidenciado no se pudo realizar.
311. En este sentido, no puede determinarse con certeza de dónde provinieron los recursos para llevar a cabo la colocación de los vinilonas y el banner en redes sociales, cómo fueron aplicados, y si tienen una fuente lícita.
312. Sin que sea posible atribuir a la autoridad electoral la falta de determinación de esta situación ya que esto deviene de la actitud omisa del entonces precandidato.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

313. Como se aprecia, la omisión de presentar el informe no es una cuestión meramente formal, que se circunscriba a la no presentación de un documento, sino que es una falta sustancial, porque implica el ocultamiento doloso de información que es necesaria para la tutela de los principios y reglas del sistema electoral.
314. Así, cuando como en el caso, una persona realiza actos para posicionarse frente al electorado, los publicita en redes sociales, en las que se ostenta como precandidato y, sin embargo, pretende eludir el cumplimiento de sus obligaciones esto da lugar a una afectación sumamente grave al modelo de fiscalización; además de evidenciar la clara intención de engañar a la autoridad electoral, al no informar de dichos eventos y, evadir las consecuencias legales de su actuación.
315. Esto es así, porque la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña, concatenado a la reiterada negativa de los sujetos obligados de haber llevado a cabo esos actos, así como la pretensión de evadir la normativa al aducir que formalmente no tenía la calidad de precandidato, afectó seriamente los bienes jurídicos consistentes en la rendición de cuentas, el modelo de fiscalización, la transparencia en el origen y uso de recursos, además de la equidad en la contienda.
316. Así, considerando que el precandidato y el partido político adujeron que no se realizaron actos de precampaña porque no se desarrolló tal etapa, no se pudieron verificar la cantidad de actos, así como de propaganda de precampaña, por lo que, aunque no existan datos objetivos y certeros del impacto real en la equidad de la contienda, la sola circunstancia de haber ocultado e intentar que la autoridad cayera en el error, para que no se fiscalizaran esos actos, agrava la conducta en un grado mayor.
317. En ese sentido, como quedó expuesto, la ponderación que llevó a cabo el Consejo General sobre los elementos constitutivos de la infracción resulta correcta y revela que existe una actitud dolosa y contumaz en no presentar el informe de gastos de precampaña.



318. Se afirma lo anterior, ya que la conducta imputada es de naturaleza omisiva, con un resultado real en el mundo fáctico, consistente en impedir que la autoridad ejerciera sus facultades de fiscalización y comprobación del origen y destino de los recursos.
319. Así, conforme a lo expuesto, se advierte que el Consejo General responsable analizó y ponderó de forma debida las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de las que claramente se advierte una intencionalidad manifiesta en su comisión.
320. Por otra parte, como se ha precisado, el monto económico detectado no puede ser un indicador para atenuar la falta, ya que aunque represente menos del uno por ciento de la cantidad establecida por concepto de tope de precampaña para el proceso electoral en curso, lo trascendente es que se impidió a la autoridad el ejercicio de sus facultades.
321. Así, tal omisión se concibe, en el caso particular, como una falta de gravedad mayor, tomando en consideración que no solo no se permitió a la autoridad ejercer sus facultades, sino que se pretendió llevarla al error, para evitar que fiscalizara o que los hallazgos fueran considerados como actos ajenos a la precampaña, con el argumento de que al interior del partido político no se llevó formalmente y con esa denominación, una precampaña.
322. Así, para la calificación de la gravedad mayor, no solo se considera la omisión, sino las circunstancias particulares del caso concreto, mismas que ha quedado señaladas y que la responsable analizó y ponderó, motivo por el cual se debe confirmar la calificativa de gravedad mayor.
323. En ese tenor, se debe proceder al análisis de la individualización de la sanción, resultando claro que procedía imponer la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c, fracción III, de la LEGIPE, consistente en la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato.
324. Lo anterior, porque no entregar el informe de ingresos y egresos, además de constituir el incumplimiento de una obligación, implica que el

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

precandidato no quiere sujetarse a la fiscalización respectiva y que, por consecuencia, la autoridad administrativa electoral nacional no se encuentre en condiciones de realizar ningún tipo de fiscalización para determinar la licitud de los recursos allegados para la precampaña y, en su caso, si no se dio una eventual desviación de recursos para alcanzar un objetivo diverso al antes referido.

325. Además, la autoridad responsable también **definió el bien jurídico tutelado** por la fiscalización, que es la transparencia y la certeza en la rendición de cuentas. Explicó que rendir cuentas es un elemento esencial en estados democráticos. Por tanto, según los parámetros establecidos por esta Sala Superior en el recurso de apelación 74 y sus acumulados de este año, refirió que frente a este valor democrático resultaba constitucionalmente válido restringir el derecho a ser votado, que es un derecho político y electoral fundamental.
326. Por tanto, si en el caso el bien jurídico tutelado se vio totalmente afectado, no solo retardado, entonces la sanción tiene que ser correspondiente a la falta.
327. En ese sentido, calificó la falta como *grave mayor* y, a partir de esa calificación, le otorgó la máxima sanción posible, que es la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación de su candidatura.
328. Esto lo hizo mediante **el método de descarte**, frente al catálogo de las posibles sanciones que la Sala Superior habilitó al establecer que el artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE, permitía una lectura conforme, junto con el artículo 456, numeral 1, inciso c), de la misma ley general.
329. Esto, pues de esta lectura sistemática y conforme de la norma analizada por la Sala Superior, las sanciones posibles son: **a)** amonestación; **b)** multa; o **c)** pérdida del derecho al registro o la cancelación de este.
330. La falta se **calificó de grave** porque se trató de una omisión que tuvo como resultado anular el sistema de fiscalización, ya que no hubo rendición de



cuentas. Ahora, a partir de las tres posibilidades distintas para graduar la falta grave (ordinaria, especial y mayor) la autoridad responsable la calificó como mayor debido a que existió dolo, además de una violación completa a la rendición de cuentas, por lo que debía aplicarse la máxima sanción.

331. Una **amonestación** no es una sanción adecuada para una falta grave mayor y la **multa** no sería disuasoria ni podría resarcir la falta. Por tanto, la sanción correspondiente es aquella que restringe el derecho a ser votado. La sanción la previó el legislador federal y, además, cuenta con una validación constitucional tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
332. De lo anterior, se advierte que el INE sí siguió, de forma pormenorizada, los pasos que esta Sala Superior estableció para efectos de calificar la falta como para la imposición de la sanción. Por tanto, hay un claro cumplimiento por parte de la autoridad responsable a los parámetros definidos en la sentencia recaída al SUP-RAP-74/2021 y sus acumulados.
333. En ese sentido, sí analizó la implicación de la sanción frente al derecho político y electoral de ser votado. Esto lo hizo valiéndose de la constitucionalidad decretada de la sanción y de la importancia de los bienes jurídicos tutelados, que son **la transparencia en la rendición de cuentas y certeza**, la cual no se pudo llevar a cabo en el caso de la precampaña de MORENA para el caso de la gubernatura de Michoacán. Por tanto, ante la afectación total al bien jurídico en cuestión, consideró que la sanción máxima era adecuada y proporcional.
334. A la anterior conclusión arribó a través del **método de descarte**, el cual se considera adecuado pues valoró por qué no era procedente la amonestación pública o, en su caso, la sanción pecuniaria. Para realizar esto, **no era necesario desarrollar el test de proporcionalidad** que los apelantes solicitan, pues la proporcionalidad en abstracto de la sanción ya se había sostenido tanto en abstracto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por esta Sala Superior, sin que ello impida el análisis de la

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

proporcionalidad en concreto, es decir, el estudio de proporcionalidad de la individualización de la sanción.

335. Esto, ya que lo que la Sala Superior le ordenó al INE fue analizar la falta frente a las circunstancias particulares del caso, así como frente al catálogo posible de sanciones. La autoridad responsable desarrolló satisfactoriamente ese ejercicio pues tuvo en cuenta todas las implicaciones de los valores en juego e impuso la sanción siguiendo los parámetros establecidos, así como las reglas administrativas correspondientes.
336. En consecuencia, la negativa de registro como candidato por no presentar los aludidos informes resulta ser una medida adecuada, toda vez que ello, de concederse un eventual registro sin la fiscalización atinente, podría afectar el principio de equidad en la contienda electoral en detrimento de los demás participantes.
337. Además, como se ha expuesto, no solo se consideró la omisión de entregar el informe, sino todas las circunstancias que rodearon la acreditación de la infracción, así como la conducta contumaz para no ser fiscalizado, aunado a la intención de hacer incurrir en el error a la autoridad, debido a una denominación formal diversa, para evadir el cumplimiento de sus deberes como precandidato.
338. Por otra parte, en lo tocante a la alegación de que se viola en su agravio el principio *non reformatio in peius*, toda vez que en la resolución que originalmente se emitió en el procedimiento administrativo se consideró que la conducta era culposa y se calificó como grave especial, mientras que la resolución emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior la conducta se reclasificó como dolosa y la falta como grave mayor, con lo que se vulneran los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
339. Se afirma que una falta o infracción dolosa es sancionada con mayor severidad que una de carácter culposo. En este apartado, también se señala que el cambio arbitrario se hizo sin que él tuviera conocimiento previo de ello, por lo que no tuvo la posibilidad de manifestarse al respecto.



340. A juicio de la Sala Superior, tales argumentos son **inoperantes e infundados**.
341. En primer lugar, lo **inoperante** del agravio radica en que la recurrente parte de la premisa inexacta de que esta Sala Superior no estableció la posibilidad de reclasificar la gravedad de la conducta.
342. Al respecto es importante precisar que en la sentencia dictada al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, esta Sala Superior estableció los criterios que la responsable debía tomar en cuenta para calificar la falta e individualizar la sanción impuesta al ciudadano actor, entre los que destaca que "para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar entre otros aspectos "Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación".
343. Asimismo, en la ejecutoria se previó que para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable "deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida al precandidato a la gubernatura de Michoacán; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de precampañas".
344. Como se puede advertir, esta Sala Superior dejó expresamente establecida la obligación impuesta al Consejo General del INE que, al individualizar la sanción, debía tomar en cuenta las circunstancias que rodearon la contravención de la norma, en términos de los artículos 458, párrafo 5, de la LEGIPE, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización del INE.
345. En ese sentido, estableció la posibilidad para que la responsable valorara el tipo de gravedad de la violación atribuida a los precandidatos a la gubernatura a la luz de diversos elementos como la intencionalidad y los medios de ejecución.
346. Ahora bien, lo **infundado** del planteamiento obedece a que, si la sanción previamente impuesta consistió en la pérdida del derecho a ser registrado

## SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS

en la candidatura, o en su caso, la cancelación del registro correspondiente, la nueva sanción producto de la individualización ordenada por esta Sala Superior no podría haber sido mayor al corresponder con la sanción máxima que puede ser impuesta a los precandidatos.

347. Es importante señalar que, en un primer momento, la responsable no atribuyó alguna calificación a la conducta realizada por los precandidatos, esto es, no precisó que la falta fuera culposa o dolosa y, en un segundo momento, analizó las particularidades de la conducta, a partir de los criterios que esta Sala Superior determinó y, en el ejercicio de su facultad discrecional, consideró que debía imponerse una sanción igual, por lo que no se advierte que ésta se agravara o fuera de una entidad mayor, por lo que no se vulneró el principio de *non reformatio in peius*.
348. El artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene implícito el principio *non reformatio in peius*, por el cual la resolución dictada en segunda instancia no puede agravar la situación jurídica del reo apelante, cuando el resto de las partes no se inconformaron en contra la sentencia de origen.
349. Este principio –en opinión de Claus Roxin<sup>44</sup>– consiste en que la sentencia no pueda ser modificada en agravio del acusado, en la clase y extensión de sus consecuencias jurídicas, cuando solo han recurrido el acusado o su representante legal.
350. En el mismo sentido, Eduardo J. Couture<sup>45</sup> sostiene que el principio de *non reformatio in peius* es la locución latina usada para caracterizar la circunstancia de que la sentencia recurrida por una sola de las partes no puede ser modificada en agravio de la que apeló y su materialización está ligada a la garantía del debido proceso en tanto el funcionario judicial de

---

<sup>44</sup> *Derecho Procesal Penal*, 25ª edición, Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2ª reimpresión (2000), pp. 454-455.

<sup>45</sup> COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Tercera edición, Editorial Iztacciahuatl. México, 2004, página 634.



segunda instancia se debe limitar, en principio, a lo que en la apelación se indica como lo desfavorable para el apelante.

351. El principio de *non reformatio in peius*, es una institución jurídica a través de la cual se busca limitar y controlar a las instancias judiciales superiores en la aplicación de las facultades de revisión. Así, el órgano de segundo grado, que por competencia le corresponda conocer de un recurso de apelación contra una sentencia de primera instancia, no podrá hacer más gravosa la situación del condenado cuando éste sea apelante único.
352. De este modo, se garantiza al sentenciado que, en tanto los demás sujetos procesales no apelen la decisión, que la revisión de la sentencia solo se surte en torno a los aspectos que le hayan sido desfavorables y dentro de los parámetros fijados por él en las pretensiones, no así de los aspectos que ya le han beneficiado.
353. Este principio resulta aplicable también en los casos en los que, en cumplimiento a una sentencia previa, la responsable debe emitir una nueva resolución, pues no se puede agravar la situación jurídica de quien ha recurrido una determinación para reponer el procedimiento en beneficio y respeto de sus derechos.<sup>46</sup> Es decir, cuando se deja sin efectos una sentencia o resolución condenatoria, a pesar de que se señale que la responsable debe resolver en cuanto al fondo del asunto lo que en derecho proceda (en plenitud de jurisdicción o atribuciones), ésta se encuentra impedida para imponer una pena mayor a la originalmente decretada en la resolución.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Tesis aislada: NON REFORMATIO IN PEIUS. EN ATENCIÓN A DICHO PRINCIPIO LA SALA NO PUEDE AGRAVAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL INculpADO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL, DERIVADO DE LA CONCESIÓN DE UN AMPARO ANTERIOR QUE MANDA REPONER EL PROCEDIMIENTO EN BENEFICIO Y RESPETO DE SUS DERECHOS. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Penal. Tesis: II.2o.P.216 P. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, marzo de 2007, página 1727

<sup>47</sup> Tesis aislada: EJECUCIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO QUE DEJA SIN EFECTO UNA SENTENCIA DEFINITIVA PENAL. INCORRECTA IMPOSICIÓN DE UNA PENA MAYOR A LA DECRETADA INICIALMENTE. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Penal. Tesis: I.1o.P.24 P. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, abril de 1997, página 235.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

354. Ahora bien, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha determinado que el derecho penal y sus principios son elementos integradores del derecho administrativo sancionador<sup>48</sup>.
355. Preciado lo anterior, esta Sala Superior no advierte que la autoridad responsable hubiera vulnerado el principio de *non reformatio in peius* porque no agravó o incrementó la sanción impuesta, pues desde la resolución primigeniamente impugnada determinó imponer como sanción la pérdida de registro del ahora actor como candidato a la gubernatura de Michoacán, siendo que la sanción impuesta en la resolución emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior fue la misma.
356. Como se puede concluir, es **infundado** el planteamiento del actor, en tanto que la sanción impuesta es igual a la que previamente se revocó por esta Sala Superior, aún y cuando el Consejo General del INE reclasificó la conducta como dolosa y determinó que la falta era de gravedad mayor, pues lo verdaderamente importante es que la autoridad responsable se pronunciara respecto a la posibilidad de imponer una sanción menor, lo que quedó al arbitrio de la responsable para que determinara lo procedente mediante una resolución debidamente fundada y motivada.
357. Finalmente, como se anticipó, la Sala Superior se hará cargo de los agravios consistentes en que, en la individualización de la sanción, la responsable realizó un indebido *test de proporcionalidad*, en concreto, MORENA señala que la medida restrictiva de su derecho a ser votado no cumple con el subprincipio de necesidad, ya que existen medidas menos restrictivas para lograr el objetivo perseguido (transparencia en la rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda).
358. A juicio de la Sala Superior, son **infundados** los agravios.
359. El subprincipio de necesidad en el caso de las sanciones debe entenderse en el sentido de que debe adoptarse la sanción que logre tanto la finalidad

---

<sup>48</sup> Al efecto resulta aplicable la tesis RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.



preventiva de la pena y la protección de los bienes jurídicos cuya incidencia debe valorarse, lo que no implica elegir la sanción mínima del catálogo de sanciones. Atendiendo a la naturaleza de las sanciones como medidas graduables, en estos casos, solo se requiere que la intervención a un derecho no sea manifiestamente innecesaria.

360. Para dar respuesta a sus agravios, la Sala Superior considera pertinente realizar un estudio centrado en las siguientes premisas: 1) La distinción entre la aplicación del principio de proporcionalidad de las penas y el principio de proporcionalidad en materia de derechos humanos; 2) La interpretación de las sanciones que restringen derechos humanos con base en el principio de proporcionalidad (análisis diferenciado del *test de proporcionalidad* en el supuesto de las sanciones); 3) Su aplicación al caso concreto.

#### **5. Proporcionalidad de las sanciones y proporcionalidad en materia de derechos fundamentales**

361. El principio de proporcionalidad de las sanciones puede analizarse desde dos perspectivas o planos (en abstracto o en concreto), las cuales, conllevan, en cierta medida, un análisis subsecuente.<sup>49</sup>
362. El primer nivel (vertiente abstracta), corresponde a un análisis meramente legislativo, esto es, implica verificar si la punibilidad (entendida como el parámetro de sanciones a imponer), contemplada en la norma resulta razonable atendiendo a la conducta sancionada y el bien jurídico tutelado.
363. Este primer momento, el principio de proporcionalidad exige que el legislador tome decisiones equilibradas y razonables y, en este sentido, que la sanción no sea arbitraria, ni excesiva. Esto implica un equilibrio o adecuación entre medios (sanciones) y fines (tutela de valores y principios).
364. Es importante precisar que, como se puntualizó, el análisis de la proporcionalidad de la norma en abstracto, esto es, la posibilidad de ordenar la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado ante la omisión de

---

<sup>49</sup> Amparo directo en revisión 85/2014.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

presentar los informes de precampaña ya fue realizado por la Sala Superior al dictar la sentencia en el medio de impugnación SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

365. Ahora bien, en un segundo momento, cuando se habla de la proporcionalidad en concreto su análisis corresponde propiamente a la individualización de la sanción (ya sea por parte del juez o autoridad administrativa).
366. Al momento de individualizar una sanción es posible, atendiendo a las circunstancias de los casos, aplicar un *test de proporcionalidad*, ya que, cuando un juzgador o la autoridad van a determinar la sanción concreta en un caso determinado, es decir, cuando deciden cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido, entonces podría eventualmente aplicar un *test de proporcionalidad*.

### ***La interpretación de las sanciones que restringen derechos humanos con base en el principio de proporcionalidad, análisis diferenciado del test de proporcionalidad***

367. La aplicación del principio de proporcionalidad en la individualización de las sanciones atiende a la posible imposición de medidas restrictivas o injerencias estatales en los derechos humanos de una persona.
368. Existe una restricción a un derecho cada vez que se produce una acción del estado que deniega o impide que el titular del derecho lo ejerza de acuerdo con la plenitud del supuesto de hecho de dicho derecho, con independencia de la modalidad en la que se manifieste (en este caso, a través de una sanción).
369. La restricción es un tipo de límite legítimo para los derechos en una democracia y, por lo general, su intensidad obedece a los derechos o principios que se encuentran del otro lado de la balanza. Así, pueden identificarse dos tipos de restricciones a los derechos humanos en una democracia.



370. El primer tipo incluye una restricción sobre el derecho de una persona con el objeto de dar paso a los derechos de otra. Atendiendo a los efectos o derechos tutelados, usualmente, tienen una intensidad menor y procuran evitar afectar de manera absoluta o definitiva el contenido esencial de un derecho.
371. El segundo tipo está integrado por las restricciones que privilegian el interés público. En una sociedad democrática, un derecho humano puede ser restringido con el objeto de garantizar fines sociales, incluso se reconoce que el Estado puede imponer obligaciones que restrinjan estos derechos en caso de incumplimiento.<sup>50</sup>
372. En estos casos, la intensidad en la restricción de un derecho humano tiene su fundamento en el hecho de que para el funcionamiento de una democracia se requiere el cumplimiento de deberes sustentados en una noción compartida de la eficacia y garantía de intereses nacionales. Estos deberes se imponen con el objeto de que el gobierno y los gobernados cumplan los objetivos imprescindibles para lograr un régimen democrático y, con base en ellos, puede exigirse al individuo actuar con el objeto de promover el interés público. Aquí, la restricción de un derecho es resultado de una ponderación entre las necesidades públicas y el ejercicio de un derecho individual; de ahí que, su intensidad pueda ser mayor.
373. Ahora bien, toda restricción a un derecho fundamental con independencia de la modalidad en la que se manifieste (en este caso, sanción) o la intensidad exigida (atendiendo a los derechos contrapuestos) requiere un examen de su constitucionalidad de acuerdo con las reglas de proporcionalidad. Toda restricción será permitida desde el punto de vista constitucional si y solo si es proporcional.
374. En este contexto, al individualizar la sanción que interfiere en el ejercicio de un derecho, el principio de proporcionalidad es una medida que permite

---

<sup>50</sup> Barak, Aharon. *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra 2017.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

ponderar los fines colectivos del Estado o de la sociedad, por una parte, y la garantía del contenido esencial de los derechos humanos, por la otra.

375. Lo anterior implica que, al individualizar la sanción el juzgador (o en su caso, la autoridad administrativa), deberá verificar si la sanción que ha sido electa dentro del catálogo previsto por el legislador cumple con los parámetros de *test de proporcionalidad*: fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.
376. Atendiendo a la naturaleza de las sanciones y a los bienes que generalmente tutelan (intereses públicos) su aplicación tiene modulaciones distintas del análisis que se utiliza para el caso de las medidas legislativas que intervienen sobre un derecho fundamental.<sup>51</sup> Así, el *test de proporcionalidad* en el caso de la individualización de las sanciones puede realizarse en términos de los siguientes parámetros.
377. En primer lugar, la decisión debe estar justificada o ser adecuada para la consecución de un fin determinado (**fin constitucional legítimo**). Los fines que justifican la restricción de un derecho humano derivan de los valores y principios en los que se funda una sociedad democrática. Estos pueden atender a los derechos humanos de terceros, o bien, el interés público (bien público o intereses nacionales).
378. El fin legítimo, en el caso de las sanciones, está estrechamente vinculado con la protección de los principios fundamentales esenciales para la existencia colectiva del pueblo en una democracia; porque se trata de valores esenciales para garantizar la noción de una “experiencia democrática mínima”, esto es, fines valiosos como la permanencia del Estado, su naturaleza democrática, seguridad, orden público, o todo aquél imprescindible para su realización.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”. El criterio invocado aparece publicado en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, página 915.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 288.



379. En segundo término, la medida adoptada para llevar a cabo la restricción debe ajustarse de forma racional al cumplimiento de dicho fin, es decir, debe ser **idónea**. Este requisito exige que los medios utilizados por la medida restrictiva puedan realizar o promover el fin que subyace en la misma.
380. En el caso de las sanciones, el principio de *idoneidad* se traduce en un criterio orientado a censurar aquellas medidas que sean *manifiestamente inadecuadas* para alcanzar los fines inmediatos y mediatos de la intervención.<sup>53</sup>
381. En tercer lugar, el subprincipio de **necesidad**, en principio, exige escoger de todos los medios que pueden promover el propósito de la medida restrictiva aquel que menos restrinja el derecho humano en cuestión.
382. Sin embargo, si se atiende a la naturaleza de las sanciones y el hecho de que, por lo general, están graduadas (mínimos o máximos), la aplicación de este principio debe entenderse en el sentido de que la intervención en un derecho humano o principio constitucional debe ser aquella que logra la finalidad preventiva de la pena (catálogo de sanciones), a la luz de los bienes jurídicos que se tutelan con la previsión normativa. Para que la individualización de una sanción supere el examen de necesidad se requiere que el sacrificio que implica la medida *no sea manifiestamente innecesaria para los derechos fundamentales intervenidos*.<sup>54</sup>
383. Finalmente, la **proporcionalidad en sentido estricto** de la sanción implica hacer una ponderación entre los beneficios que pueden esperarse de la protección del bien jurídico y los costos derivados de su aplicación desde la perspectiva de los derechos humanos afectados por aquella. En esta parte del test se requiere hacer una ponderación entre los beneficios (**efectos positivos**) que se obtienen el cumplimiento del fin y la vulneración causada al derecho fundamental (**efectos negativos**) con la obtención del mismo.
384. Una regla relevante en este último paso del *test de proporcionalidad* atiende a la importancia social del beneficio obtenido por la medida restrictiva y la

---

<sup>53</sup> Amparo directo en revisión 181/2011.

<sup>54</sup> Ídem.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

importancia social de prevenir la vulneración del derecho fundamental que ha sido objeto de restricción.

385. En este caso, existe un conflicto entre el derecho a ser votado y los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda. La sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro restringe el ejercicio del derecho a ser votado porque busca garantizar que los partidos políticos y los precandidatos no vulneren los principios que rigen la función de fiscalización.
386. El problema radica en determinar si, atendiendo a las circunstancias de caso, la incidencia de la sanción individualizada en el derecho a ser votado persigue un fin constitucionalmente legítimo, es idónea, necesaria y proporcional. O bien, si en el caso, puede sancionarse al promovente con alguna otra de las medidas previstas en el catálogo de sanciones de la LEGIPE.
387. La Sala Superior advierte que, en el caso, la sanción (pérdida del derecho a ser registrado) como restricción está compuesta por consideraciones que atienden al interés público, concretamente a la manera en que se afectaron los principios que rigen en materia de fiscalización.
388. En efecto, los principios con los que debe ponderarse el derecho a ser votado (transparencia, rendición de cuentas, equidad y certeza) constituyen objetivos nacionales imprescindibles para lograr, en su conjunto, la estabilidad y permanencia de nuestro régimen democrático, en general, y del sistema de fiscalización, en particular.
389. En este sentido, aunque no se trata de una interpretación extensiva de una restricción al derecho fundamental a ser votado, sí puede quedar justificada una mayor intensidad en su intervención cuando, con base en las circunstancias del presente caso, se advierte una intencionalidad tendiente a incumplir con las obligaciones en materia de fiscalización.
390. Resulta relevante precisar que, conforme a los elementos acreditados por el Consejo General (precisados por la Sala Superior en la ejecutoria del



SUP-RAP-74/2021 y acumulados), el promovente: 1) conocía sus obligaciones y aun así no tuvo intención de cumplir; 2) el momento en que se presentó el informe (22 de marzo) no fue adecuado ni eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora; 3) la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría y afectando de manera trascendental los principios que rigen la materia; y, 4) no existió certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos.

391. En la siguiente tabla se sintetizan las consideraciones de la responsable.

Aspecto analizado	Valoración
Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral	<b>No hubo intención de cumplir.</b> El promovente tuvo la oportunidad de informar sus ingresos y gastos durante el periodo de precampaña, no obstante, se limitó a negar los hechos imputados, sin que de sus argumentos se advierta la voluntad de cumplir con su obligación de rendición de cuentas. En el requerimiento que le formuló la autoridad el 5 de marzo, nunca puntualizó que los hubiera entregado a MORENA, ni aprovechó estos momentos para informar a la autoridad electoral sobre sus actividades de precampaña. Simplemente, insistió en que no era precandidato, por lo que no tenía la obligación de presentar el informe.
El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora.	<b>El momento en que se presentó el informe (22 de marzo) no fue adecuado ni eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora.</b> Su entrega hizo imposible que la Unidad Técnica de Fiscalización desplegara sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados. El informe se presentó 22 días después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para la gubernatura del estado de Michoacán. Aún con la presentación del informe, la autoridad fiscalizadora no advirtió un ánimo de cumplimiento pues en dicho informe se continuaron negando gastos, pese a los hallazgos detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización, pues el informe se presentó en ceros.
La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan	Se <b>afectaron de manera real y directa</b> (no sólo una puesta en peligro) los bienes jurídicos tutelados, en el caso en concreto los principios de rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos y equidad en la contienda electoral,

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

	porque la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría, con lo cual se afecta gravemente el sistema de fiscalización.
Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.	El promovente conocía su obligación de rendir cuentas (tanto por la vigencia normativa, como por los requerimientos que le formuló la autoridad); sin embargo, no existió voluntad alguna de cumplir con la normativa en materia de fiscalización. En la página de MORENA se identificó el registro como precandidato de Raúl Morón Orozco.
Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación	<b>Raúl Morón Orozco conocía y omitió el cumplimiento de sus obligaciones.</b> Conocía (elemento cognitivo del dolo): 1) el resultado de su actuar, pues inclusive el 22 de marzo, por conducto del partido MORENA, presentó un informe de precampaña en ceros; 2) su aspiración de obtener la candidatura al cargo de Gobernador; 3) su obligación de presentar el informe al haber sido requerido por la autoridad. A pesar de conocer su obligación, omitió presentar su informe (elemento volitivo) e inclusive presentó un documento ineficaz (con la intención de engañar a la autoridad).
El monto económico o beneficio involucrado	<b>No existe certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, lo que lesiona de forma grave los principios rectores del modelo de fiscalización.</b> Se observó que un monto total de \$11,726.90 (once mil setecientos veintiséis pesos 90/100 M.N.) que no fueron reportados por el partido y precandidato infractor. Sin embargo, ante la omisión no existe certeza del flujo de recursos empleados por el ciudadano. El monto involucrado solo corresponde a los eventos detectados por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción del mismo.
Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.	La omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

392. Si bien, una vez que la autoridad responsable analizó estos elementos y calificó la conducta, realizó un *test de proporcionalidad*, esta Sala Superior estima necesario realizar ciertas precisiones en cuanto a su desarrollo.

393. Bajo esta óptica, se tiene que el acuerdo impugnado, en aras de salvaguardar los principios que rigen en materia de fiscalización y evitar conductas similares en ocasiones futuras, determinó que era constitucionalmente válido restringir el derecho a ser votado del



promovente, a través de la pérdida de su derecho a ser registrado para la Gubernatura de Michoacán.

394. Esta Sala Superior comparte la justificación del acuerdo impugnado, porque, en el caso, la incidencia en el derecho fundamental del derecho a ser votado (a través de la individualización de la sanción) sí resulta proporcional. Para demostrar lo siguiente se analizan cada uno de los subprincipios, en aras de dilucidar si fue constitucional la restricción que se impuso.
395. En primer lugar, debe puntualizarse 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, lo cuales son rectores de nuestra democracia constitucional y fundamentales para su existencia.
396. 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, los cuales, precisamente, buscan: 1) generar condiciones justas y de equidad entre las diversas fuerzas políticas; 2) transparentar que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas, o bien, que se destinan a los fines previstos por la normatividad; 3) generar certeza respecto del uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo; 4) garantizar la autenticidad de las elecciones (generan un efecto informativo positivo en cuanto al destino de recursos públicos), entre otros.
397. En segundo lugar, sancionar al promovente con la pérdida del derecho a ser registrado es una medida que está directamente relacionada con los fines que se persiguen en materia de fiscalización, es decir, es una medida **idónea**. No se trata de una sanción manifiestamente inadecuada, porque sancionó la conducta cometida y, a futuro, permitió inhibir conductas que atentan contra el actual sistema de fiscalización.

**SUP-JDC-623/2021**  
**Y ACUMULADOS**

398. En este caso la imposición de una sanción mayor como lo es la cancelación del registro es una medida idónea para prevenir conductas que tiendan a impedir para alcanzar los fines perseguidos, puesto que con ella se previenen aquellas conductas que tiendan a impedir u obstaculizar las facultades fiscalizadoras del INE.
399. Esta restricción estuvo enderezada a corregir una conducta que alteró y distorsionó, en el proceso electoral en curso en el estado de Michoacán y los ejes sobre los cuales deben desarrollarse los procesos electorales, en la medida en la que evitó que determinado ciudadano (el ciudadano promovente) pudiera verse favorecido en la contienda por una omisión de reportar los gastos e ingresos utilizados en el ejercicio de su derecho de participación política.<sup>55</sup>
400. En efecto, el promovente al no presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña alteró esta finalidad e impide que la autoridad fiscalizadora pudiera verificar o tuviera certeza sobre el origen, destino, monto y aplicación de los recursos económicos usados en su precampaña a fin de verificar tanto la legalidad de su procedencia como del uso otorgado, lo que contraviene los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda.
401. En lo referente al subprincipio de **necesidad** esta Sala Superior no advierte que la restricción sea manifiestamente innecesaria para el derecho fundamental intervenido (derecho a ser votado). En efecto, si bien conforme al catálogo de sanciones, existen otras que no interfieren de manera absoluta en el ejercicio del derecho de participación política del promovente; lo cierto es que, en el presente caso esa intervención se encuentra justificada atendiendo a las conductas y omisiones desplegadas por el propio ciudadano (previamente puntualizadas) y los fines perseguidos.

---

<sup>55</sup> A partir de las modificaciones realizadas por el constituyente permanente en el 2014 se buscó generar un esquema institucional que permitiera dotar de certeza a la ciudadanía de que los ciudadanos que se presenten como candidatos han obtenido el financiamiento de sus precampañas de fuentes lícitas y que han sido utilizados los recursos económicos dentro de los límites legalmente establecidos y para la finalidad prevista en la normativa aplicable.



402. Así, al aplicar la sanción que como consecuencia interfirió en el ejercicio de un derecho, el Consejo General estaba obligado a optar por aquella que fuera acorde con lo fines tutelados, lo que no implica en este caso elegir la sanción mínima. Suponer esto llevaría a que cada vez que la autoridad administrativa impusiera una sanción optara por el mínimo y nunca por la sanción máxima soslayando la finalidad de la pena y los bienes jurídicos que se tutelan con la previsión normativa. Al individualizar la sanción el Consejo General advirtió que la necesidad de esta medida estaba justificada porque:

- No permitió que la autoridad fiscalizadora analizara si los recursos que ingresaron (sin ser reportados) provenían de fuentes lícitas, o bien, que se erogaron con base en los fines previstos en las normas.
- Advirtió una conducta tendiente a engañar a la autoridad negando la realización de actos de precampaña y presentando un informe en ceros.
- Reconoció que, a pesar de que se le dio la oportunidad al promovente para resarcir su omisión, él mismo insistió en que no tenía obligación alguna al desconocer su carácter de precandidato.
- Buscó que con esta medida pudieran inhibirse conductas futuras, a través de las cuales, los precandidatos se desentendieran de sus obligaciones.
- Señaló que el monto observado solo corresponde a los eventos detectados por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, cuestión que se traducía en una evidente afectación a los principios que rigen la fiscalización.
- Puntualizó que ningún sujeto obligado puede invocar el desconocimiento de la normativa electoral vigente en materia de fiscalización, ni respecto a las obligaciones y consecuencias que ésta les impone y tampoco con relación al sentido de la norma.
- Impidió una revisión eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Atendiendo a las particularidades del caso (conductas y omisiones desplegadas por el partido y el ciudadano promovente), esta Sala Superior advierte que si bien existían otras sanciones aplicables a la omisión de entregar informes (amonestación o multa), en el caso, la pérdida del derecho a ser registrado resulta necesaria por el impacto y su trascendencia

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

en el proceso electoral en curso (en particular) y los fines perseguidos en materia de fiscalización (en general).

403. En este contexto, la Sala Superior ha sostenido que en materia electoral los fines de la sanción son de naturaleza fundamentalmente preventiva y no retributiva, por lo que mediante su imposición se pretende el alcance de los objetivos relacionados con la prevención al intentar impedir la comisión de otras irregularidades mediante la confirmación de la amenaza abstracta prevista en la ley y, de forma destacada, inhibir que la conducta se reitere en el futuro.<sup>56</sup>
404. La imposición de una sanción como la negativa del registro resulta necesaria, porque es la forma en que se alcanza en mayor medida prevenir conductas que obstaculicen las funciones fiscalizadoras del INE; de otro modo no se advierte que una sanción menor logre con la misma intensidad este mismo objetivo, teniendo en cuenta que la sanción debe ser socialmente ejemplar con miras a evitar que se vuelva a cometer, ya sea por el propio infractor o por cualquier otra persona.
405. Ahora bien, esta Sala Superior advierte que la individualización de la sanción sí cumplió con el principio de proporcionalidad en sentido estricto. Como se puntualizó, una regla relevante en este último paso del *test de proporcionalidad* atiende a la importancia social del beneficio obtenido por la medida restrictiva. En este sentido, los beneficios positivos de la aplicación de la sanción se traducen en el desarrollo del proceso electoral en Michoacán.
406. En efecto, la conducta omisiva del promovente y su intencionalidad atentaron contra la estabilidad en el desarrollo del desarrollo del proceso electoral en curso, ya que impactó en el control y despliegue de las facultades de la autoridad administrativa.
407. El beneficio obtenido con la restricción permite que el proceso se lleve a cabo sin la participación de un ciudadano del que no se tiene certeza en

---

<sup>56</sup> Véase, entre otros, SUP-REP-647/2018 y acumulado, SUP-REP-3/2015 y acumulados.



relación con: la procedencia de los recursos que utilizó (privados o públicos); la posibilidad de determinar si excedió o no los límites de gastos en esa etapa; y de forma destacada, con información socialmente útil que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto, destino y aplicación de los recursos utilizados en la precampaña.

408. La negativa de registro tiene un impacto de menor intensidad en el proceso electoral, en la medida en que el interés colectivo (a través de los principios de certeza, equidad, transparencia y rendición de cuentas) y la consolidación de un electorado informado son protegidos con la sanción impuesta.
409. El derecho a ser votado, si bien constituye un pilar esencial para la consolidación de la democracia, no es de carácter absoluto y exige el cumplimiento de ciertos requisitos que lo hagan compatible con el resto del entramado constitucional y legal. En materia de fiscalización este derecho individual debe valorar (ponderar) que, las personas que podrían eventualmente ejercer su derecho a votar por el ciudadano sancionado también tienen el derecho a ejercer un voto libre e informado.
410. Es decir, garantiza que la ciudadanía cuente con garantías mínimas para tener certeza de que los ciudadanos postulados a un cargo de elección popular cumplen con los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza en la utilización de recursos económicos a su disposición; y que, en esta medida son opciones aptas e idóneas, y cuentan con una integridad compatible con el cargo a desempeñar, lo cual constituye una garantía mínima para la democracia.
411. En distinto orden, en la individualización de la sanción el Consejo General del INE omitió realizar una interpretación conforme y sistemática de los artículos 229.3, 445 y 456 de la LEGIPE y su derecho a ser votado; ya que, para garantizar el principio *pro persona*, debió garantizar la maximización de su derecho a ser votado y **minimizar la restricción de éste**.
412. El Consejo General del INE aplicó de manera automática y categórica la pérdida del derecho a ser registrado, ya que magnificó la lesión al bien

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

jurídico tutelado (transparencia y rendición de cuentas). No realizó una interpretación que maximizara la protección de su derecho a ser votado, ni buscó alternativas distintas para sancionar al ciudadano (**menos restrictivas**).

413. Afirma que en términos de lo razonado en la sentencia del SUP-RAP-74/2021 y acumulados, si el Consejo General del INE decidía aplicar la sanción máxima y, con ello, hacer nugatorio su derecho a ser votado, debía sustentar esa restricción con base en altos estándares de justificación y legitimación.
414. Agrega, que al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, esta Sala Superior le concedió la razón, en el sentido de que la interpretación literal del artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE, que prevé como sanción la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado como candidato, podría resultar cuestionable, motivo por el cual la Sala Superior consideró que las sanciones referidas no caben ser aplicadas de forma automática o categórica en todos los casos, sino que, por un lado, es necesario, desde la dimensión cualitativa, atender los bienes tutelados y, desde la dimensión cuantitativa, tener en cuenta la magnitud del bien y la lesión a este; y, por otro lado, hay que tener en cuenta la necesidad y legitimidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al sufragio pasivo, en conformidad con los artículos 1.º y 35, fracción II, de la CPEUM, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.
415. Estos agravios resultan **ineficaces**, por las razones que se exponen enseguida.
416. En primer lugar, debe precisarse que el principio *pro persona* consagrado en el artículo 1º constitucional, ciertamente, impone a todas a las autoridades del Estado Mexicano el deber de interpretar las normas relativas a los derechos humanos favoreciendo en todo tiempo su protección más amplia. Sin embargo, de ese principio no se deriva que las



autoridades deban resolver en forma favorable a la ciudadanía en todos los casos.

417. Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

**“PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.", reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio pro homine o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes"<sup>57</sup>.

418. En el mismo sentido, tal como reconoce el actor en su demanda, la interpretación conforme es una técnica jurídica que se aplica, fundamentalmente, para interpretar normas secundarias y darles un contenido que sea conforme con el bloque de constitucionalidad.

---

<sup>57</sup> Registro digital: 2004748.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

419. Bajo ese contexto, es notorio que la interpretación conforme tampoco puede servir de sustento para afirmar que las autoridades deben dar la razón a los gobernados en todos los casos.
420. Precisado lo anterior, debe decirse que en el caso concreto no puede considerarse vulnerado el principio *pro persona* ni puede afirmarse que la autoridad responsable dejó de interpretar las normas secundarias en conformidad con el bloque de constitucionalidad.
421. Lo anterior es así, porque, como quedó demostrado al analizar los agravios anteriores, la autoridad responsable, en cumplimiento a lo resuelto por la Sala Superior en recurso de apelación SUP-RAP-74/2021, consideró que la interpretación conforme del artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE conduce a la conclusión de que, ante la falta relativa a la omisión de rendir informes de ingresos y gastos de precampaña no debe aplicarse automáticamente la sanción consistente en la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado como candidato, sino que es necesario ponderar las circunstancias objetivas y subjetivas de cada caso con el propósito de determinar cuál de las distintas sanciones previstas en la propia Ley General es la que debe aplicarse en cada caso.
422. Así, después de analizar las circunstancias particulares del caso, la autoridad responsable llegó a la conclusión de que la sanción que debía imponerse al actor Raúl Morón Orozco era la cancelación de su registro como candidato a gobernador del Estado Michoacán y, al correr el *test* respectivo esta Superior arribó a la conclusión de que la sanción impuesta es proporcional.
423. En vista de lo anterior, resulta evidente que en el caso concreto la responsable aplicó la interpretación conforme y no se vulneró el principio *pro persona*. De ahí lo **infundado** de los motivos de disenso en estudio.

### **6. Agravios vinculados con la responsabilidad solidaria respecto a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos**

424. En este particular, Raúl Morón Orozco, actor en el juicio SUP-JDC-623/2021 hace valer los siguientes conceptos de agravio:



- No se valoró la relación que existe entre los sujetos de la obligación de presentar el informe; esto es, los PPN son obligados principales y los precandidatos obligados solidarios (accesorios). Lo anterior, porque utilizó los actos del obligado principal (PPN) para incriminarlo a él.
- Era improcedente sancionarlo, porque ya se había impuesto una multa a MORENA (como obligado principal) ante la omisión de presentar el informe. En este sentido, como obligado solidario, ya no era procedente la imposición de otra sanción.
- El obligado principal (MORENA) lo colocó en la omisión de incumplimiento al no haberlo incorporado en el registro nacional de precandidatos. Considera que operan su favor los principios y efectos de la figura de responsabilidad solidaria previstos en el código civil federal.
- A los precandidatos (como obligados solidarios) se les puede imputar la sanción exclusivamente por infracciones cometidas por ellos. En este caso, la infracción se confirmó con la multa impuesta a MORENA por la omisión; por lo que se verificó la posibilidad de sancionar solo al partido **como sujeto principal de la obligación omitida**.
- Finalmente, el promovente considera que es incongruente la calificativa de la falta que le atribuyó la responsable. Esto porque el Consejo General del INE calificó la falta de MORENA (obligado principal) como grave especial, consideró que había culpa y no le impuso la pena máxima. En cambio, en su caso (como obligado solidario) determina que sí existió dolo directo y calificó la falta de grave mayor. En su concepto, no se le puede imputar una intencionalidad distinta a la de MORENA, ni una calificativa mayor, considerando que había identidad de objetos y hechos.

425. Al respecto, conviene señalar que, en relación con la congruencia de las sentencias, la Sala Superior ha considerado que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla, es siempre impuesto por la lógica, sustentada en el principio dispositivo del proceso, que obliga al órgano jurisdiccional a resolver de acuerdo con lo argumentado por las partes y con lo probado en el medio de impugnación, lo cual le impide ocuparse de aspectos que no han sido planteados.

426. En este orden de ideas, la sentencia o resolución, no debe contener, con relación a lo pedido por las partes: más de lo pedido, menos de lo pedido, ni algo distinto a lo pedido<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Criterio adoptado en el juicio ciudadano SUP-JDC-1841/2019.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

427. El requisito de congruencia de la sentencia ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, como requisito interno y externo de la resolución.
428. En la primera acepción, la congruencia es entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas de la sentencia, lo cual implica que no haya argumentaciones y resoluciones contradictorias entre sí.
429. En su aspecto externo, la congruencia es la correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal.
430. Este criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, como se advierte de la lectura de la tesis de jurisprudencia 28/2009 de rubro: “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”.
431. Al respecto, la Primera Sala de la SCJN, ha señalado que las sentencias no solo deben ser congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolucivos, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos<sup>59</sup>.
432. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral introduce elementos ajenos a la controversia, resuelve más allá de ellos, deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a derecho.
433. En este contexto, la Sala Superior advierte que son **infundados** los conceptos de agravio, porque si bien la norma dispone que los partidos políticos y los precandidatos son responsables solidarios, lo cierto es que **la responsabilidad solidaria a que refiere el sistema electoral mexicano no guarda similitud con la responsabilidad prevista en el código civil federal**, toda vez que en la normativa electoral se establece claramente el

---

<sup>59</sup> Tesis 1a./J. 33/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de rubro: CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS. Todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN y Tribunales Colegiados son consultables en la página de internet: <https://bit.ly/2ErvyLe>.



deber diferenciado que tienen los partidos políticos y los precandidatos en materia de fiscalización y se ordena expresamente que las sanciones que les correspondan se analicen de forma separada a cada sujeto en caso de incumplimiento.

434. Del marco jurídico aplicable se advierte lo siguiente<sup>60</sup>:

- Al INE le corresponde la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales.
- En las leyes se prevén los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.
- Existe un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos; las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales; así como las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.
- Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en la ley de la materia, entre otros, los partidos políticos y los precandidatos.
- Las disposiciones normativas establecen de forma diferenciada y no homogénea ni general quiénes son los sujetos obligados en la materia<sup>61</sup> y el catálogo de sanciones distingue qué infracciones pueden cometer<sup>62</sup> y qué sanciones les pueden ser impuestas.<sup>63</sup>
- Los partidos políticos deben presentar a la autoridad los informes de precampaña y constituye infracción el no presentarlos.
- El precandidato es el ciudadano que conforme a la LGPP y a los estatutos de un partido político, participa en el proceso de selección interna de candidatos para ser postulado como candidato a cargo de elección popular.

<sup>60</sup> Artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, párrafos penúltimo y último; 116, fracción IV, incisos h) y j); y, SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional (DOF del diez de febrero del dos mil catorce). Artículos 442, numeral 1, incisos a) y c); 443, numeral 1, inciso d) y 445, numeral 1, inciso d), de la LEGIPE. Artículos 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y II; 80, numeral 1, inciso c) de la LGPP. Artículos 1, inciso pp), 223, numerales 1, 6, y 7, del Reglamento de Fiscalización.

<sup>61</sup> Artículo 442, numeral 1, incisos a) y c) de la LEGIPE.

<sup>62</sup> Artículos 443, numeral 2, inciso d) y 445, numeral 1, inciso d) de la LEGIPE.

<sup>63</sup> Artículo 456, numeral 1, inciso a) e inciso c) de la LEGIPE.

## SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS

- Los precandidatos serán responsables de presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición, reportando los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña, así como su destino.
- Constituyen infracción de los precandidatos a cargos de elección popular no presentar el informe de gastos de precampaña.
- Los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de precampaña.
- En caso de infracciones, su análisis se debe hacer de manera separada.

435. El régimen de responsabilidad que se establece en el sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones, precandidatos y precandidatos, obliga al INE que, frente a cada irregularidad encontrada, determine al sujeto responsable, con la finalidad de calificar las faltas cometidas por cada uno de acuerdo a las circunstancias objetivas y subjetivas que irradian en la comisión de la irregularidad y, en consecuencia, individualizar las sanciones que correspondan a cada sujeto.

436. Esto es así, porque con base en el marco jurídico descrito se advierte, cuando menos, que existen tres hipótesis de irregularidades claramente diferenciables:

- i) Cuando el partido y el precandidato no cumplen sus respectivos deberes;
- ii) Cuando el precandidato no cumple su deber, pero el partido sí cumple el que le corresponde, y
- iii) Cuando el precandidato sí cumple su deber, pero el partido o coalición no cumple la que el corresponde.

437. Con base en lo anterior, la Sala Superior ha considerado que **la responsabilidad solidaria** a que se refiere el sistema electoral mexicano **no guarda similitud con la responsabilidad solidaria prevista en el derecho civil**, al abordar, por ejemplo, las obligaciones que derivan de los actos ilícitos; o de carácter laboral o seguridad social; o, incluso de índole fiscal; en las que se puede apreciar, como rasgo común, que los obligados serán solidariamente responsables por los daños o prestaciones reclamadas, **de modo que, bajo la aparente aplicabilidad de los**



**conceptos del derecho civil, pudiera erróneamente considerarse suficiente la atribución de responsabilidad a los partidos políticos por las irregularidades detectadas con motivo de la revisión de los informes de campaña, eximiendo a los candidatos de cualquier responsabilidad o sanción<sup>64</sup>.**

438. En materia civil, el alcance de los obligados solidarios está concebido en el concepto de mancomunidad. En este tipo de obligaciones se prevé la posibilidad de establecer una pluralidad de deudores y de exigir solo a uno de éstos el cumplimiento total de la obligación, a pesar de la existencia de una obligación mancomunada<sup>65</sup>.
439. En ese sentido, en materia civil, se puede afirmar que basta con que uno de los deudores u obligados pague para que se extinga la deuda originalmente prevista para todos los sujetos obligados<sup>66</sup>.
440. Esto no puede ser así en materia electoral. Del marco normativo descrito se desprende que en cada caso debe valorarse el grado de responsabilidad del precandidato y del partido político en la conducta omisiva para determinar si la responsabilidad solidaria da lugar a la imposición de sanciones a solo uno de ellos o a ambos obligados solidarios.
441. En materia electoral no puede ser así. En cada caso debe valorarse el grado de responsabilidad del precandidato y del partido político en la conducta omisiva para determinar si la responsabilidad solidaria da lugar a la imposición de sanciones a solo uno de ellos o a ambos obligados solidarios.
442. Así, conforme al sistema constitucional y legal de fiscalización de los partidos políticos y de sus precandidatos, le corresponde al Consejo General del INE, al momento de aprobar el dictamen consolidado respectivo o una resolución de un procedimiento sancionador en materia de

---

<sup>64</sup> Este criterio ha sido sustentado por esta Sala Superior en diversas ejecutorias, entre otras, las dictadas al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-171/2015, SUP-RAP-45/2016 y SUP-RAP-816/2015.

<sup>65</sup> Véase, el artículo 1987 del Código Civil Federal.

<sup>66</sup> Conforme a lo previsto en el artículo 1989 del Código Civil Federal.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

fiscalización, determinar en cada caso a los sujetos responsables y su correspondiente sanción.

443. Por lo que se refiere a las sanciones de los precandidatos y candidatos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 79 de la LGPP, su responsabilidad implica la observancia de determinadas obligaciones, consistentes principalmente en entregar a su partido político la documentación para acreditar los ingresos y los gastos durante esa etapa inicial; de tal forma que el deber de rendir los informes correspondientes ante la autoridad fiscalizadora corresponde a los partidos políticos.
444. En ese sentido, **los precandidatos son responsables solamente del incumplimiento de su propio deber**, por lo que la norma aplicable exige que las infracciones en que incurran sean analizadas de manera separada respecto de los partidos políticos.
445. Esto es así, porque el legislador dispuso que cada uno de estos sujetos (precandidatos por un lado y partidos políticos por el otro) tiene deberes distintos, de tal forma que su incumplimiento conlleva únicamente a la responsabilidad, en lo individual, del sujeto responsable, sin que sea dable sancionar a un sujeto distinto y sin que se pueda afirmarse que la sanción a uno de ellos excluye la responsabilidad del otro. En otras palabras, consentir lo anterior implicaría atribuir automáticamente una responsabilidad a quién no le corresponde o eximirlo de una que sí le es atribuible.
446. Aunado a ello, la propia normativa dispone que la responsabilidad de los precandidatos y candidatos sea analizada de forma separada a la responsabilidad de los partidos políticos que los postulan, pues cada uno debe responder por las obligaciones específicas.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> LGPP, artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción II, que dispone:  
“1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:  
a) Informes de precampaña:  
(...)”



447. Una interpretación del artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la LGPP, como pretende el actor, en el sentido de considerar la responsabilidad solidaria en términos de la legislación civil en el sentido de ejercer el derecho de cobro a solo uno de los deudores, implicaría desconocer todo el sistema de rendición de cuentas previsto para partidos políticos, candidatos y precandidatos, cuando el legislador estableció un sistema que distingue la infracción que comete cada uno de los sujetos y la consecuencia por su incumplimiento, lo que conlleva a interpretar el aludido dispositivo conforme al propio sistema de fiscalización y no de forma aislada en términos de las concepciones del derecho civil.
448. En consecuencia, es inconcuso que el INE tiene la obligación de identificar a los sujetos responsables de las irregularidades detectadas; calificarlas; e individualizar las sanciones que le correspondan al partido político y al precandidato, atendiendo a las condiciones objetivas y subjetivas en las que se comete la infracción pues, incluso, existen supuestos de exclusión que podrían derivar en eximir de responsabilidad a uno de los sujetos obligados.
449. Esa situación ocurre, por ejemplo, si los precandidatos o precandidatas presentaron su informe ante el partido político y es éste quien omitió presentarlo a la autoridad administrativa o lo hace de manera extemporánea. En este caso, la infracción únicamente puede ser atribuible al partido político y el precandidato se excluye de responsabilidad alguna.<sup>68</sup>
450. Así las cosas, de forma previa a la individualización de las sanciones correspondientes, se debe determinar la responsabilidad de los sujetos obligados sin que sea válido, como pretende el accionante, que la determinación de responsabilidad del partido político le exima en cuanto al

---

II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;” (Énfasis añadido)

<sup>68</sup> Tesis LIX/2015 de rubro: INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 93 y 94.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

deber que tenía legal y reglamentariamente de informar a MORENA sobre los ingresos y los gastos hechos durante la etapa de precampaña.

451. Asimismo, al ser conductas diferentes, tampoco se puede decir que las sanciones que se impongan necesariamente deben ser similares, toda vez que, como se ha constatado, el legislador dispuso que la conducta de los partidos políticos y de los precandidatos sea revisada de forma independiente y sancionada de acuerdo con las particularidades de cada uno de ellos.
452. Por ello, no existe la incongruencia alegada puesto que cada ente en su carácter de sujeto obligado cuenta con obligaciones específicas en materia de fiscalización sin que sea posible considerar alguna atenuante o agravante a quien no se le puede imputar directamente la realización del suceso<sup>69</sup>.
453. En ese contexto, la Sala Superior ha razonado que la calificación de las faltas tomando en cuenta los agravantes y atenuantes no puede realizarse de forma arbitraria o caprichosa, sino que debe contener los acontecimientos particulares que en cada supuesto de comisión u omisión específico suceden, así como los razonamientos lógicos, motivos y fundamentos en los que se sustenta<sup>70</sup>.
454. Por lo expuesto y a fin de determinar la supuesta incongruencia en la calificación de la intencionalidad de la falta entre la atribuida al partido político de la del precandidato, esta Sala Superior analizará el mayor o menor aporte conductual de cada sujeto obligado bajo un esquema de racionalidad, del cual sea posible ponderar la conducta desplegada y el mayor o menor grado de culpabilidad o intensidad en el juicio de reproche.

---

<sup>69</sup> *Mutatis mutandi*, tesis CXXXIII/2002 de rubro SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 195 y 196.

<sup>70</sup> Criterio sostenido al resolver el SUP-RAP-016/2001.



455. En efecto, el artículo 79 de la LGPP al hablar referir la solidaridad en la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos, en realidad, entiende que tanto el partido político como el precandidato tienen la obligación de presentarlos, pero distingue obligaciones específicas de lo que se desprende el análisis de las infracciones de manera separada.
456. El inciso a), fracción I, del artículo 79 en cita, señala que los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidaturas a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña.
457. Por otra parte, la fracción II del mismo artículo señala que los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de precampaña y precampaña (sin hacer referencia expresa a un registro previo).
458. Dicha disposición debe leerse en consonancia con el artículo 229, numeral 2, de la LEGIPE, el cual, señala que el Consejo General del INE determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. Además, dispone que, 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.
459. La lectura de estos artículos permite inferir dos supuestos. En primer lugar, en principio, el partido político debe presentar los informes de los precandidatos que registró, porque conoce esta situación y **existe una obligación directa** de informar si hubo o no gastos o ingresos en esta etapa.
460. No obstante, en el supuesto de que no hubiere registrado precandidatos, como es el caso, la obligación de presentar informes subsiste siempre que el ciudadano aspirante despliegue actos de precampaña de los que se advierta que hubo gastos e ingresos, esto, con la finalidad de que la autoridad fiscalizadora pueda desempeñar sus atribuciones de forma oportuna y completa.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

461. Sin embargo, en este **segundo supuesto, la responsabilidad por omisión** del partido político se ubica en su **condición reforzada de cuidado** la cual deriva de su obligación de vigilancia de las conductas realizadas por sus aspirantes, por ello, requiere analizar en cada caso en concreto si la persona obligada y que no actuó, realmente podría haber evitado el resultado<sup>71</sup>.
462. En segundo término, respecto de la obligación de los precandidatos de presentar sus informes, tal como esta Sala Superior determinó al resolver el juicio SUP-RAP-74/2021 y acumulados, los artículos no condicionan el surgimiento de la obligación al registro formal del precandidato pues basta con que éste realice actos de precampaña, para poder afirmarse que materialmente es precandidato para que cumpla con su obligación.
463. Así, en un primer momento, puede presumirse que **el partido solo conoce de las actitudes que realizan sus precandidatos registrados**; pero, esto **no lo exime de su deber de vigilar las conductas que realizan aquellas personas que se relacionan con dicho instituto político, aun cuando no estén registrados formalmente con el carácter de precandidatos.**
464. Lo anterior encuentra sentido en que la comisión por omisión se constituye como una necesidad de protección de los bienes jurídicos ante una negligencia especialmente grave de quienes debieran ocuparse de manera directa y obligatoria de su salvaguarda, defensa y preservación, de forma tal que el incumplimiento de la obligación es equivalente a la acción lesiva de dicho bien.
465. Si bien, las infracciones de comisión por omisión se basan en una causalidad hipotética a partir de un juicio valorativo posterior sobre la eficacia de la acción omitida para impedir el resultado de la conducta, el juzgador debe llegar a esa conclusión a partir de una probabilidad razonable

---

<sup>71</sup> Con apoyo en lo dispuesto en la tesis XXXIV/2014 de rubro PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 754 a 756.



que guarde relación con las circunstancias del caso pues nadie está obligado a lo imposible.

466. En ese sentido, el partido político al vigilar la conducta de las personas que se relacionan con él, como son los aspirantes que pretenden ser postulados a una candidatura por su conducto, deben estar en condiciones reales de evitar el daño o lesión del bien jurídico tutelado y para desvirtuar la ausencia de intencionalidad en la producción del resultado, el juzgador debe acreditar fehacientemente que, en las circunstancias del caso, contaba con la capacidad real y efectiva de ejercer su rol de garante a fin de evitar el daño causado.
467. Es por ello que **la conducta primaria** con la que se actualiza la hipótesis de la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos es la realización de actos de precampaña **ante la inexistencia de un registro formal es atribuible al precandidato.**
468. El ciudadano es quien conoce de primera fuente los actos que realizó o dejó de realizar, por lo que está obligado a informarle al partido político para que, éste a su vez, comunique lo correspondiente a la autoridad administrativa.
469. A partir de esta precisión, el juzgador debe distinguir aquellos supuestos en los que algún partido político no haya registrado precandidato alguno, pero sus aspirantes sí hayan realizado actos de precampaña, a fin de identificar el grado actividad e inactividad efectivamente realizado por cada uno de los obligados solidarios. En el caso del precandidato existe una omisión simple; mientras que en el caso del partido político hay una comisión por omisión derivada de su especial deber de cuidado.
470. Las **omisiones simples** se caracterizan en comprender un castigo al infractor por no hacer la acción ordenada y exigida. La punibilidad correspondiente se justifica por la no realización del actuar exigido<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Mezger, Derecho penal, parte general. Libro de estudio omisiones simples se caracterizan en comprender un castigo al infractor por no hacer la acción ordenada y exigida, *op. Cit.* Olga Islas de González Mariscal, Responsabilidad penal por omisión,

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

471. El concepto de **comisión por omisión** no se origina en el ámbito de las omisiones, sino en el ámbito de las acciones que causan o tienen como consecuencias el resultado material<sup>73</sup>, es decir, se desarrolla una inactividad ordenada por la norma. Es decir, cuando la infracción no fue evitada por quien pudo y debía hacerlo, es decir, por quien tenía la capacidad y el deber jurídico de actuar para evitar el resultado que lesionó o puso en peligro el bien jurídico tutelado.
472. Ante estas precisiones, **cuando un partido no registra un precandidato, pero éste realiza actos de precampaña y ambos omiten presentar el informe correspondiente**, el grado de culpabilidad es distinto en la medida en que:
473. 1) El precandidato omitió hacer la acción exigida e incumplió con un deber en su actuar (presentar el informe/omisión simple); y,
474. 2) El partido político no evitó, a través de un deber de vigilancia, esa omisión (comisión por omisión, *culpa in vigilando*).
475. En el caso en concreto, esta Sala Superior considera que la calificación de la falta como culposa que le impuso el Consejo General del INE a MORENA y la respectiva reducción de ministraciones, no es incongruente en comparación con la que calificó a la del precandidato y su respectiva sanción, esto es, dolosa y con la pérdida del derecho a ser registrado.
476. Para este análisis conviene retomar, los siguientes aspectos:
- En la convocatoria para la candidatura a la gubernatura del estado de Michoacán, el Comité Ejecutivo Nacional de MORENA puntualizó que: 1) una vez presentadas las solicitudes por los aspirantes para la candidatura de la gubernatura, la Comisión Nacional de Elecciones publicaría el treinta de enero de dos mil veintiuno, los registros aprobados; 2) únicamente las solicitudes aprobadas podrían participar en las siguientes etapas del proceso interno; y, 3) en caso de aprobarse más de un registro y hasta cuatro por parte de la Comisión Nacional de Elecciones, los aspirantes se

---

bases doctrinarias. Biblioteca Jurídica Virtual del IJ-UNAM, pág. 169. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/13.pdf>

<sup>73</sup> Ibidem, págs. 171, 173 y 174.



someterían a una encuesta y/o estudio de opinión para determinar cuál es el candidato idóneo y mejor posicionado.

- El veintidós de enero MORENA notificó al INE que no se realizarían precampañas.
- Desde el primero de febrero aparece en la página de MORENA que se aprobó la solicitud de registro en el proceso de selección de la candidatura para Gobernador del Estado, para el proceso electoral 2020-2021, en el estado de Michoacán. En el que solo apare Raúl Morón Orozco como (<https://morena.si/wp-content/uploads/2021/01/Registro-Michoacan.pdf>)
- El quince de febrero, la UTF notificó al partido que, derivado del proceso de revisión de los informes de precampaña advirtió una serie de gastos de propaganda en vía pública y redes sociales no reportados que beneficiaban a Raúl Morón Orozco.
- El veintidós de febrero MORENA respondió y señaló que: 1) se trataba de propaganda que cualquier persona pudo haber realizado; 2) el banner en internet era un ejercicio del derecho de libertad de expresión del ciudadano y que no podía coartarse por el partido; y, 3) expresamente puntualizó que no tenía registrado a ningún precandidato.
- El cinco de marzo la UTF, por medio del oficio INE/UTF/DA/9963/2021, le notificó al ciudadano actor de los hallazgos detectados derivado del monitoreo en vía pública y redes sociales. La autoridad advirtió propaganda que presumiblemente podrían atribuírseles, porque se hacía alusión a su imagen, signos, emblemas y expresiones respecto a su aspiración de ocupar un cargo de elección popular.
- En su respuesta de fecha trece de marzo, el ciudadano se limitó a señalar que no había sido registrado como precandidato y que, por lo tanto, no tenía obligación de presentar el informe.

477. Como se puntualizó, MORENA señaló que no registraría a precandidatos y, si bien, esto no lo exime de su responsabilidad de conducir su actuar con debida diligencia y verificar si los aspirantes registrados realizaron o no actos de precampaña, sí permitían inferir, con cierto grado de razonabilidad y ante la ausencia de elementos que permitieran afirmar que el partido estaba en condiciones reales de evitar el daño o lesión, que **el partido no conocía de los actos desplegados por los ciudadanos sin registro formal como precandidatos.**

478. Lo anterior no implica eximir de su responsabilidad al partido político sino, identificar las particularidades en las que incurrió en la omisión atribuida en

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

función de su deber de vigilar las conductas desplegadas por el aspirante y, en este sentido, se actualiza **una omisión por comisión cuya intencionalidad** de producir el resultado de la infracción **no estaba demostrada por lo que la autoridad -en su momento- calificó la conducta de culposa.**

479. Por otra parte, en el caso del **ciudadano aspirante**, éste **sí conocía de primera fuente los actos de precampaña que realizó**, cuya existencia, autenticidad o contenido de la propaganda atribuida al actor no quedó desvirtuada, lo que le generó un beneficio al promover su nombre e imagen.<sup>74</sup>
480. En consecuencia, fue directamente el precandidato quien realizó las acciones que lo situaron en la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos, por lo que fue quien omitió, en un primer momento, presentar su informe ante el partido o hacer de su conocimiento los actos de precampaña realizados.
481. Por ello y en obvio de repeticiones de lo sostenido en la presente ejecutoria, la determinación de la autoridad responsable respecto de la calificación de **la conducta del precandidato como dolosa es ajustada a Derecho**, pues el precandidato actor es quien conocía los actos que lo situaron en la obligación de rendir cuentas y la consecuencia aplicable de la omisión de presentar el informe respectivo, por lo que, al haber obtenido su registro en la candidatura, continuar negando su carácter de precandidato y haber rendido un informe en ceros, no solo cometió una conducta dolosa sino que existió un ánimo de ocultamiento para evitar que las autoridades desplegaran sus facultades sancionatorias.
482. Aunado a lo anterior, lo alegado por el inconforme pasa por alto que la calificación de la falta y la imposición de la sanción atribuida a MORENA por la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos respectivo quedó

---

<sup>74</sup> Como se afirmó en el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, no quedó desvirtuada la existencia.



firme al resolverse el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

483. Así, la gravedad especial como calificación de la falta cometida por el partido político, así como su carácter culposo, son aspectos que en su momento fueron objeto de pronunciamiento por esta Sala Superior y, en ese sentido, confirmadas las determinaciones de la autoridad administrativa respecto a las condiciones en las que se realizó la conducta irregular, por lo que, dada la litis en el presente asunto, se debe considerar a la calificación de la falta con un carácter inamovible y obligatorio sin que sea posible trasladar dichos efectos a un sujeto distinto como pretende el actor.
484. Con base en los principios de **relatividad de las sentencias, definitividad y seguridad jurídica**, no se puede modificar ni analizar la conducta desplegada por MORENA -como culposa- ya que los mencionados principios impiden a la Sala Superior revisar la legalidad de una determinación que ya adquirió firmeza, sin que ello signifique que tanto la responsable como este órgano jurisdiccional estén constreñidos invariablemente a considerar la conducta del precandidato como culposa, por una determinación relativa al partido político que no fue revisada con ese alcance.
485. En consecuencia, no se está frente a dos sanciones por una misma conducta, sino que cada uno de los participantes en la obligación solidaria consistente en la presentación del informe de ingresos y gastos amerita una sanción impuesta atendiendo a las circunstancias objetivas y subjetivas que orientaron la comisión de la infracción, por lo que el INE tenía la obligación de identificar en tales casos a cada uno de los sujetos responsables; calificar la intencionalidad de las conductas; e individualizar las sanciones que les correspondan<sup>75</sup>. De ahí que, no existe la incongruencia alegada, porque la calificación de la falta no podía sancionarse en términos similares al partido político como pretende el promovente.

---

<sup>75</sup> Este criterio ha sido sustentado por esta Sala Superior en diversas ejecutorias, entre otras, las dictadas al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-171/2015, SUP-RAP-45/2016 y SUP-RAP-816/2015.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

**7. Agravios relacionados con la indebida fundamentación y motivación del acuerdo IEM-CG-129/2021**

486. Respecto a este tema, la parte inconforme hace valer los siguientes planteamientos:

- EL OPLE de forma dogmática negó la candidatura de Raúl Morón Orozco, limitándose a reproducir los motivos y fundamentos contenidos en el acuerdo INE/CG358/2021.
- La autoridad distorsionó los efectos y directrices que le fueron señalados por el Consejo General.
- El INE no realizó la interpretación conforme ordenada por la Sala Superior, por lo que el OPLE debió verificar que la resolución del INE se ajustara a los parámetros de cumplimiento a partir de los efectos ordenados.
- Asimismo, se señala que la fundamentación del OPLE es incorrecta porque además de lo previsto en los artículos 79, numeral 1, inciso a) de la Ley de Partidos y el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, sustenta su determinación en lo dispuesto en el artículo 163 del Código electoral local.
- Al estar *sub judice* la determinación del INE, la autoridad debió dar el registro condicionado de Raúl Morón Orozco como candidato a gobernador.

487. **En primer lugar**, esta Sala Superior estima que los agravios dirigidos a cuestionar la determinación adoptada por el INE y aquellas relativas a que el OPLE debía verificar su regularidad con los parámetros ordenados por este Tribunal son **inatendibles**, pues dichos planteamientos corresponden con un acto reclamado distinto, sujeto a las reglas de procedencia que en este expediente ya se abordaron. Asimismo, porque la competencia para revisar las determinaciones del Consejo General corresponde a esta Sala Superior y no al OPLE, como pretende el actor.

488. **En segundo término**, no les asiste razón a los inconformes respecto de la indebida motivación y fundamentación de la resolución impugnada, pues soslayan que en materia de fiscalización el INE es la autoridad única facultada para la revisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independiente.



489. En efecto, con base en lo previsto en los artículos 41, Base V, apartado B, de la CPEUM,<sup>76</sup> se desprende que el INE es el organismo público autónomo al que le compete la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, candidatos y precandidatos, tanto para los procesos electorales federales como locales. Esto es, la atribución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto estatales como nacionales, sólo compete al INE, por tratarse de un régimen nacional.
490. Así, los procesos de fiscalización, el INE funge como la autoridad instructora y determina las sanciones aplicables. Sin embargo, en su ejecución, en concreto, en el acto de aplicación de una sanción como es la negativa de registro su cumplimiento corresponde a los organismos públicos locales. Lo anterior, porque son estos organismos los que realizan material y formalmente el registro o negativa de las candidaturas postuladas.
491. En ese sentido, las determinaciones que adopta el INE en materia de fiscalización, particularmente respecto de las sanciones que impactan en el registro de las candidaturas, deben ser ejecutadas por las autoridades competentes.
492. En el caso, el OPLE es el órgano que cuenta con atribuciones para resolver la procedencia o improcedencia de los registros solicitados al cargo de la gubernatura en Michoacán en términos de lo previsto por los artículos 190 en relación con el diverso 34, fracción XXI del Código electoral local.
493. Así, para esta Sala Superior no existe una deficiente motivación en el acuerdo del OPLE, pues éste se limitó a ejecutar la sanción previamente definida por el INE; no podía cuestionar o valorar lo pretendido por el promovente.
494. Finalmente, esta Sala Superior advierte que la pretensión de la parte inconforme está encaminada a sustentar que las autoridades responsables debieron otorgar el registro condicionado a Raúl Morón Orozco para realizar

---

<sup>76</sup> Así como del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la CPEUM publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

actos de campaña en tanto las determinaciones sobre la procedencia de su registro se encontraban sub judice.

495. El agravio del promovente es **infundado**. En efecto, esta Sala Superior considera que, en ocasiones, es viable otorgar el registro de manera condicionada, sin embargo, esta no puede verificarse de manera arbitraria o discrecional en todos los supuestos.
496. En principio, con la finalidad de maximizar los derechos de participación política y al voto (en su vertiente pasiva), esta Sala Superior considera que es viable (atendiendo a las particularidades de cada caso) que OPLE otorgue el registro de un precandidato de manera condicionada cuando:
1. Existen elementos o requisitos formales que no han sido cumplidos pero que son subsanables en un plazo razonable, criterio que se ha admitido, por ejemplo, en el caso del cumplimiento de ciertos requisitos las candidaturas independientes (**conducta atribuible al ciudadano**)
  2. Se advierten claras violaciones en algún procedimiento atribuibles a la autoridad y que, como consecuencia de una posible reposición del procedimiento, pueda mermarse de manera injustificada los derechos de un ciudadano (**conducta atribuible a la autoridad administrativa**).
497. En ambos supuestos, la finalidad radica en interpretar de manera extensiva el derecho a ser votado. En el primer caso, evitando formalismos que impidan de manera absoluta el ejercicio del derecho a ser votado; en el segundo supuesto, impidiendo que el actuar negligente o descuidado de la autoridad incida en su ejercicio.
498. No obstante, en el presente caso, no estamos frente estos supuestos. En primer lugar, porque la omisión de presentar los informes es una conducta que ya quedó acreditada (cosa juzgada) e imposible de subsanar.
499. En segundo término, en el acuerdo que dictó el INE se ciñó a individualizar una sanción y, en este sentido, el OPLE no tenía la libertad de imponer alguna **modulación en la forma en que podría ejecutar la sanción**, porque la resolución del INE fue determinante: “hacer efectiva la sanción impuesta en el ámbito de su competencia a Raúl Morón Orozco, consistente en la pérdida del derecho de ser registrado exclusivamente como candidato



al cargo de Gobernatura”. Es decir, no era viable que el OPLE *motu proprio* cuestionara las condiciones con base en las cuales se ordenó la imposición de la sanción.

500. Finalmente, esta Sala Superior advierte que la pretensión de obtener un registro condicionado busca, igualmente, suspender los efectos de la resolución del Consejo General mediante el cual decretó la pérdida del derecho a ser registrado, hasta en tanto se resuelva en definitiva el juicio ciudadano SUP-JDC-623/2021.
501. Sin embargo, esta solicitud era improcedente porque en términos de los artículos 41, base VI, de la Constitución y 6, apartado 2, de la Ley de Medios, en materia electoral, en ningún caso, la interposición de los medios de impugnación produce efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnado.
502. De los preceptos constitucional y legal invocados, se advierte que, en materia electoral, es improcedente la suspensión de los efectos de los actos o resoluciones impugnadas.
503. Esto es, que tales actos o resoluciones seguirán surtiendo de manera plena sus efectos hasta, en tanto, no exista una determinación del órgano jurisdiccional legalmente competente, mediante la cual, se resuelva revocar o modificar esos actos, de forma tal, que se dejen sin efectos o, también, sean modificados.
504. En el caso, el actor pide que la resolución por la cual el Consejo General declaró la pérdida de su derecho a ser registrado no surta sus efectos a partir de un registro condicionado, hasta que esta Sala Superior resuelva en definitiva el juicio ciudadano SUP-JDC-623/2021.
505. De esta manera, la pretensión del actor resulta improcedente porque implica declarar la suspensión de los efectos de la resolución impugnada, en tanto que, como se señaló, en materia electoral no está constitucionalmente permitida tal suspensión de los actos reclamados.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

506. Por lo expuesto y fundado, se deben confirmar, en la materia de impugnación, las resoluciones impugnadas.

**VIII. EFECTOS**

507. Al haber resultado infundados, inoperantes, inatendibles e ineficaces los agravios de los inconformes, se **confirman** las resoluciones emitidas tanto por el Consejo General como por el OPLE.

508. Sin embargo, dado que la pretensión de MORENA y de Raúl Morón Orozco era que se revocara la sanción impuesta por el Consejo General y la determinación del OPLE sobre la negativa del registro de dicha persona como candidato a gobernador de Michoacán, se considera que la orden de sustitución emitida por la autoridad responsable se debe considerar *sub iudice*, motivo por el cual, al haberse confirmado la resolución impugnada, se debe reactivar la vigencia de la orden de sustitución, siendo que el plazo dado comenzará a transcurrir a partir de la notificación de esta sentencia al partido político recurrente.

509. Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

**IX. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los juicios SUP-JDC-628/2021, SUP-JDC-733/2021 y los recursos de apelación SUP-RAP-113/2021 y SUP-RAP-116/2021 al juicio ciudadano SUP-JDC-623/2021.

**SEGUNDO.** Se **desecha** la demanda del juicio ciudadano SUP-JDC-628/2021.

**TERCERO.** Se **confirman**, en lo que fueron materia de impugnación, las resoluciones impugnadas.



**CUARTO.** La Coalición “Juntos Haremos Historia en Michoacán”, **deberá sustituir a la candidatura** a la gubernatura en el estado de Michoacán de Ocampo, dentro del plazo otorgado por la autoridad responsable, mismo que se computará a partir de la notificación de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE**, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes formulan voto particular, y con el voto razonado de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-623/2021 y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.**

En primer término, debemos señalar que coincidimos con la acumulación de los medios de impugnación, así como con el desechamiento del juicio ciudadano SUP-JDC-628/2021, por las razones que se exponen en la sentencia.

En cuanto al fondo, estamos de acuerdo que se deben desestimar los agravios en los que el actor alega, en síntesis, que por el solo hecho de que su partido político ya fue sancionado por la omisión de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña, entonces ya no debe ser considerado responsable ni sancionado por virtud de la responsabilidad solidaria.

No obstante, respetuosamente disentimos de la decisión de confirmar la resolución reclamada, de acuerdo con lo siguiente.

**Contexto del asunto.** A través de los presentes medios de impugnación, se controvierte la resolución que, en cumplimiento a diversa ejecutoria de esta Sala Superior, sancionó a Raúl Morón Orozco, precandidato a la Gubernatura del Estado de Michoacán, con la pérdida del derecho a ser



registrado como candidato por omitir presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.

**Decisión.** La sentencia mayoritaria, en lo que interesa, desestima los agravios en los que la parte actora aduce, fundamentalmente, que en el acuerdo INE/CG-298/2021, la responsable por la misma irregularidad en que incurrieron Raúl Morón y Morena, determinó que la falta del instituto político era culposa y la calificó como grave especial; asimismo, graduó la sanción al partido dentro de un supuesto que no implicó la pena máxima; en cambio, la responsable estableció que la persona citada había actuado con dolo, calificó la falta de gravedad mayor y le impuso la sanción más gravosa, sin justificar objetiva y razonablemente la diferencia en esos aspectos, a pesar de que se trató de la misma conducta omisiva.

En consecuencia, **confirma** la resolución impugnada.

**Consideraciones que sustentan nuestro desacuerdo.** Desde nuestro punto de vista, contrario a lo que se aprobó en la sentencia mayoritaria, en el caso, sí resultan fundados dichos agravios.

En efecto, estimamos que son fundados esos conceptos de queja, en razón de que en el acuerdo citado, la autoridad electoral administrativa, por la misma irregularidad en que incurrió Raúl Morón y el partido — la omisión de entregar el informe de ingresos y egresos de precampaña, del actual proceso electoral local en Michoacán, respecto de la candidatura a la gubernatura del estado; incluso, al partido se le atribuyó haber dejado de entregar dos informes, el de la persona citada, y el del

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

precandidato a Presidente Municipal de Morelia, Michoacán—, determinó que la falta de Morena era culposa y la calificó como grave especial; asimismo, graduó la sanción al partido dentro de un supuesto que no implicó la pena máxima.

En cambio, ahora la responsable estableció que la persona citada había actuado con dolo, calificó la falta de gravedad mayor y le impuso la sanción mayor, sin justificar objetiva y razonablemente la diferencia en esos aspectos, a pesar de que se trató de la misma conducta omisiva, más aún cuando la postura, tanto de él, como la del partido, fue la misma, en el sentido de que ambos insistieron en que no era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que por lo tanto no tenía la obligación de informar nada, al no estar registrado como precandidato.

Para mayor amplitud sobre las razones y fundamentos de nuestro disenso y para evitar redundancias, nos permitimos presentar como voto particular, la propuesta de resolución que sometió a consideración del Pleno de la Sala Superior la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, a partir del estudio de los agravios que consideramos son fundados.

**SÉPTIMO. Estudio de los motivos de inconformidad.**

**Incongruencia en la intencionalidad, gravedad de la falta y magnitud de la sanción impuesta a los sujetos responsables, por la comisión de los mismos hechos infractores.**

Se consideran **sustancialmente fundados** los agravios a partir de los cuales se alega que en el acuerdo INE/CG-298/2021, la responsable por la misma irregularidad en que incurrieron Raúl Morón y Morena,



determinó que la falta del instituto político era culposa y la calificó como grave especial; asimismo, graduó la sanción al partido dentro de un supuesto que no implicó la pena máxima; en cambio, la responsable estableció que la persona citada había actuado con dolo, calificó la falta de gravedad mayor y le impuso la sanción más gravosa, sin justificar objetiva y razonablemente la diferencia en esos aspectos, a pesar de que se trató de la misma conducta omisiva.

Para mayor claridad, a continuación, se precisarán los antecedentes que interesan en el caso.

El veinticinco de marzo, el CG emitió el Acuerdo INE/CG298/2021, en el que aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos y las precandidatas a los cargos de gubernatura, diputaciones locales, y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo.

En lo conducente, concluyó que Morena y Raúl Morón Orozco eran responsables de la omisión de presentar informe de ingresos y egresos de precampaña para la elección de la Gubernatura del Estado de Michoacán, en relación al proceso electoral local 2020-2021 que se lleva a cabo en esa entidad; es decir, se trata de la misma conducta irregular en que incurrieron el precandidato y el partido, esto es, la omisión de entregar el informe de ingresos y egresos de precampaña, del actual proceso electoral local en Michoacán, respecto de la candidatura a la gubernatura del estado; incluso, al partido se le atribuyó haber dejado de entregar dos informes, el de la persona citada, y el del precandidato

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

a Presidente Municipal de Morelia, Michoacán.

Como consecuencia de lo anterior, el CG del INE determinó la pérdida del derecho de Raúl Morón Orozco a ser registrado o, en su caso, si ya estuviera hecho el registro, con la cancelación del mismo, como candidato a la gubernatura de Michoacán; cabe mencionar que la responsable no individualizó la sanción, sino que como consecuencia directa del incumplimiento que advirtió, impuso la sanción.

**Tocante al partido político**, en el acuerdo INE/CG298/2021, la responsable procedió a graduación de la falta y la individualización e imposición de la sanción; respecto a si hubo dolo o culpa en la comisión de dicha irregularidad, estableció lo siguiente:

“Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer las faltas referidas y con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que **en el presente caso existe culpa en el obrar**”.

Como se ve, la resolutora consideró que en el caso **hubo culpa y no dolo en el actuar**.

Con base en ese y otros elementos, la autoridad electoral administrativa calificó la falta de la siguiente forma.

“Calificación de la falta

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que las infracciones deben calificarse como **GRAVES ESPECIALES**”.

Esto es, la responsable **calificó la falta como grave especial**.

Finalmente, la autoridad resolutora determinó **sancionar al partido de acuerdo con lo que enseguida se transcribe**.



“Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido Morena debe ser en razón de la trascendencia de las normas trasgredidas al **omitir presentar dos informe** (sic) de precampaña, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, por lo que procede sancionar al partido político, con una sanción económica equivalente al 100% (cien por ciento) respecto del 30% (treinta por ciento) sobre el tope máximo de gastos de precampaña establecido por la autoridad para los procesos de selección de precandidatos al cargo de Gubernatura y Ayuntamiento con la finalidad de contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020 2021 en el estado de Michoacán, lo cual asciende a un total de \$2,938,403.36 (dos millones novecientos treinta y ocho mil cuatrocientos tres pesos 36/100 M.N.).

...

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Morena, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido**, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$2,938,403.36 (dos millones novecientos treinta y ocho mil cuatrocientos tres pesos 36/100 M.N.)”.

De lo reproducido se desprende que la omisión de Morena de presentar dos informes de precampaña, el del actor y el del precandidato a la presidencia municipal de Morelia, Michoacán, la responsable lo sancionó con la reducción del 25% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de dos millones novecientos treinta y ocho mil cuatrocientos tres pesos 36/100 (\$2'938,403.36).

Para ello, tomó en consideración que, en la infracción del partido, la conducta fue culposa, y la calificó como de gravedad especial.

Ahora bien, el precepto de la LEGIPE en que se fundó la autoridad estatuye lo siguiente:

“Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

...

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de **hasta el cincuenta por ciento** de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

señale la resolución; ...”.

Como se ve la reducción máxima que se puede hacer a un partido político, es el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.

Lo expuesto pone de relieve que la responsable sancionó al partido por la omisión de presentar dos informes de precampaña, con la reducción de la ministración de financiamiento público, por la mitad del máximo permitido por la ley.

Pues bien, dicho acuerdo fue impugnado por el partido y por Raúl Morón Orozco (SUP-RAP-74/2021 y acumulados).

Al resolver, esta Sala Superior, por mayoría de votos, resolvió, en lo que interesa, lo que a continuación se transcribe.

“TERCERO. Se confirma la resolución controvertida en relación con los planteamientos sobre la presunta violación de la garantía de audiencia en el desarrollo del procedimiento de revisión de fiscalización, la actualización de actos de precampaña, las obligaciones derivadas para MORENA y el precandidato, así como la multa que se impuso al partido político.

CUARTO. Se le ordena al INE realizar una interpretación conforme del artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE, en términos del apartado 3.6, a fin de que la sanción se pueda individualizar debidamente.

QUINTO. Se revoca parcialmente la resolución impugnada para que el INE emita una nueva resolución”.

Los efectos de la ejecutoria fueron los siguientes.

“Efectos: En atención a los argumentos previamente desarrollados, lo procedente es **confirmar la resolución impugnada en relación con** los planteamientos sobre la presunta violación de la garantía de audiencia en el desarrollo del procedimiento de revisión de fiscalización, la actualización de actos de precampaña, las obligaciones derivadas para MORENA y el precandidato, así como **la multa que se impuso al partido**



político.

Por otra parte, **se revoca la resolución controvertida por lo que hace a la sanción impuesta al precandidato** a la gubernatura de Michoacán **para que el CG del INE**, en un plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de que se le notifique la presente sentencia, **califique nuevamente la falta cometida por el precandidato investigado y realice la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas**, en el entendido de que si lo considera, la pérdida o cancelación del registro sigue siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.

Asimismo, esta Sala Superior considera que, en el caso concreto, es necesario el establecimiento de determinados criterios que el INE deberá tomar en cuenta necesariamente al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, como lo son los siguientes:

En la imposición de cualquier sanción, **la autoridad debe determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción en contra de un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos.**

Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como:

- a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- b. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
- c. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- d. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.
- e. **Si hubo una intencionalidad** y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- f. El monto económico o beneficio involucrado; y
- g. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

Asimismo, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable **deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida al precandidato a la gubernatura de Michoacán; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor**, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de precampañas.

Ahora, a efecto de realizar lo anterior, el INE debe partir de las siguientes premisas establecidas y justificadas en la presente ejecutoria:

- El aspirante de MORENA en Michoacán sujeto de esta controversia es material y formalmente precandidato y, por ende, sus actividades, deben ser catalogadas como actos de precampaña.
- En el caso, no existe presentación extemporánea, pues el informe que presentó MORENA y su precandidato se realizó después de que fuera viable su revisión o verificación, de manera que la falta que cometieron tanto MORENA como su precandidato fue la no presentación del informe y no así la presentación extemporánea del informe.
- En caso de que el CG del INE decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro del precandidato involucrado, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura”.

Ahora bien, cabe destacar que al resolver el recurso de apelación de clave SUP-RAP-74/2021 y acumulados, quedaron firmes las

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

consideraciones de la autoridad responsable vinculadas con la calificación de la falta, la intencionalidad en el actuar y la sanción impuesta al partido político Morena.

En cumplimiento a la sentencia de este Tribunal, la responsable emitió la resolución reclamada, en la que **consideró que Raúl Morón actuó con dolo, siendo que respecto del partido apreció que existió culpa en el obrar, no obstante que la falta de ambos derivaba de la misma omisión.**

Además, **calificó la falta del precandidato como grave mayor; es decir, con una gravedad mayor que al partido político, a pesar de que se trataba de la misma irregularidad en la que ambos incurrieron**, a lo que debe agregarse que el partido incurrió en la omisión de presentar dos informes de precampaña, el del actor y el del precandidato a una presidencia municipal.

Asimismo, **sancionó al hoy actor con la pérdida del derecho de ser registrado** “exclusivamente como candidato al cargo de Gubernatura, correspondiente al proceso electoral local 2020-2021 en Michoacán”, esto es, con la sanción más alta de las posibles, a pesar de que al partido, por la misma irregularidad, no lo sancionó con la penalidad más alta, más aún que el partido había incurrido en la omisión de presentar otro informe de precampaña. Esto, porque en el rubro de la pena impuesta a Morena, la sanción más alta es la reducción de hasta por el cincuenta por ciento de la ministración mensual que reciba de financiamiento ordinario.

La conclusión de la responsable de dolo y gravedad mayor se sustentó,



esencialmente en lo siguiente.

- Quedó acreditada la falta de voluntad o disponibilidad de Raúl Morón Orozco para presentar el informe de precampaña el tres de febrero, plazo establecido por la legislación electoral, aun cuando la autoridad, mediante diligencias tendentes a lograr el cumplimiento de las obligaciones, le brindó la oportunidad de hacerlo al requerirlo en dos ocasiones posteriores, esto es el quince de febrero y cinco de marzo.

- Fue hasta el veintidós de marzo cuando el partido Morena presentó ante este INE, ad cautelam, el informe del precandidato Raúl Morón Orozco; por ende, la sola entrega, por los tiempos en los que ocurrió, no fue apta para excluir de responsabilidad al ciudadano incoado, especialmente por el efecto que produjo la entrega fuera de tiempo, aunado al hecho de que hasta el último momento ha sostenido no haber realizado gastos con motivo de los actos de precampaña que realizó.

- La omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

- Quedó acreditado que en el caso en concreto no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, ya sea dentro del plazo que prevé la propia norma (siete días posteriores a la conclusión de las precampañas), o bien, al contestar el requerimiento de información realizado.

- Raúl Morón Orozco sabía que al haber manifestado su intención para obtener la candidatura al cargo de Gobernador del estado de Michoacán,

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

adquiría obligaciones en materia electoral, en su calidad de precandidato y no obstante que la autoridad hizo de su conocimiento la probable infracción en que había incurrido, continuó omitiendo presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en su precampaña.

- Tocante al monto económico o beneficio involucrado, la responsable estableció que en el marco de la revisión de Informes de ingresos y gastos de precampaña correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán, se observó y sancionó al partido Morena por un monto de once mil setecientos veintiséis pesos 90/100 (\$11,726.90), por gastos que no fueron reportados por el partido y precandidato infractores, de conformidad con la normatividad aplicable.

La responsable explicó que el monto determinado se obtuvo a partir de lo que la doctrina denomina un hallazgo de auditoría, razón por la cual el monto involucrado solo puede corresponder a los eventos detectados por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción del mismo.

- La omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, a diferencia de la presentación extemporánea de tales informes, que también constituye una infracción a la normativa electoral, sin embargo, ésta sólo tiene como efecto retardar el ejercicio de la facultad fiscalizadora.



- Al calificar la falta, la responsable estableció, en lo que interesa, que:

“Se advierte una intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió, en tanto que **ni el partido Morena, ni el sujeto obligado, en el procedimiento de revisión de informes (2 momentos en el marco de la revisión de los informes de precampaña a través de los oficios INE/UTF/DA/7071/2021 y INE/UTF/DA/9963/2021) hicieron valer esa excluyente de responsabilidad, sino que por el contrario, se insistió en que no era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que por lo tanto no tenía la obligación de informar nada al no estar registrado como precandidato.** Lo anterior (pese a que como ha quedado demostrado, Raúl Morón Orozco resultó ganador derivado de la convocatoria del partido y posteriormente fue postulado como su candidato)

...

En este tenor, resulta incuestionable que el sujeto incoado **desplegó una conducta dolosa al no presentar el informe** de precampaña, a sabiendas que le era exigible”.

De lo reproducido se desprende que la responsable arribó a la conclusión de que el actor había actuado con dolo, para lo cual tuvo en cuenta la postura, tanto de él, como la del partido, en el sentido de que ambos insistieron en que no era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que por lo tanto no tenía la obligación de informar nada, al no estar registrado como precandidato, por lo que había la intención de engañar a la autoridad.

Además, tuvo en cuenta lo siguiente:

- El sujeto obligado vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la LGPP10 y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, y su conducta actualiza una falta sustantiva que presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización, “así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro”.

- La conducta infractora trasgrede valores, principios y reglas de gran

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

relevancia en el sistema electoral, porque la omisión en la presentación de los informes trastoca directamente el sistema de fiscalización y, por ende, los principios, reglas y controles establecidos para la concreción del principio democrático.

- Las irregularidades acreditadas, imputables al sujeto obligado, se traducen en una falta de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, arriba señalados.

- Existe singularidad en las faltas, pues el sujeto obligado cometió irregularidades que se traducen en una misma conducta y, por tanto, en una misma falta de carácter sustantivo o de fondo, que vulneran el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Con base en lo anterior, la responsable calificó la falta como grave mayor, tal como puede verse enseguida:

**Calificación de la falta**

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE MAYOR**.

Finalmente, la resolutora impuso a Raúl Morón la sanción más alta o grave de las previstas por el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE, que es la pérdida del derecho a ser registrado como precandidata o precandidato, y si ya se hubiera hecho, a la cancelación del mismo, lo que hizo en los siguientes términos:

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer a **Raúl Morón Orozco**, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c) fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la **pérdida del derecho a ser registrado, exclusivamente como candidato al cargo de Gubernatura** en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo, pues ampliarlo a otros cargos de elección popular haría injustificada (sic) la mediada (sic), toda vez que los principios y reglas de la fiscalización



se aplican a cada precandidatura, respecto de un determinado cargo.

Así las cosas, como se adelantó, se estiman fundados los agravios en los que se alega que en el acuerdo INE/CG298/2021, la responsable por la misma irregularidad en que incurrió Raúl Morón y el partido —*la omisión de entregar el informe de ingresos y egresos de precampaña, del actual proceso electoral local en Michoacán, respecto de la candidatura a la gubernatura del estado; incluso, al partido se le atribuyó haber dejado de entregar dos informes, el de la persona citada, y el del precandidato a Presidente Municipal de Morelia, Michoacán*—, determinó que la falta de Morena era culposa y la calificó como grave especial; asimismo, graduó la sanción al partido dentro de un supuesto que no implicó la pena máxima; en cambio, ahora la responsable estableció que la persona citada había actuado con dolo, calificó la falta de gravedad mayor y le impuso la sanción mayor, sin justificar objetiva y razonablemente la diferencia en esos aspectos, a pesar de que se trató de la misma conducta omisiva, más aun cuando la postura, tanto de él, como la del partido, fue la misma, en el sentido de que ambos insistieron en que no era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que por lo tanto no tenía la obligación de informar nada, al no estar registrado como precandidato.

En efecto, en la especie, en la imposición de la sanción a Morena y a Raúl Morón, se observan los siguientes elementos:

- La sanción a ambos deriva de la misma irregularidad en que incurrieron el partido y Raúl Morón, esto es, la omisión de entregar el informe de ingresos y egresos de precampaña, del actual proceso electoral local en Michoacán, respecto de la candidatura a la gubernatura del estado; incluso, al partido se le atribuyó haber dejado de entregar

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

dos informes, el de la persona citada, y el del precandidato a Presidente Municipal de Morelia, Michoacán.

- Tanto Morena como Raúl Morón tuvieron una misma postura ante la autoridad fiscalizadora cuando fueron requeridos, en el sentido de que ambos insistieron en que éste no era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que por lo tanto no tenía la obligación de informar nada, al no estar registrado como precandidato.

- El partido nunca alegó como razón para no presentar el informe de ingresos y egresos de precampaña, que Raúl Morón hubiera dejado de presentárselo; por el contrario, es un hecho notorio que se invoca de conformidad con el artículo 15 de la Ley de Medios, que en su demanda de recurso de apelación 74 del presente año, admitió que el precandidato se la presentó oportunamente.

- No se advierte alguna circunstancia que haga diferente la conducta omisiva en que incurrieron Morena y Raúl Morón, ni la responsable la pone de relieve.

- Consecuentemente, tampoco se observa alguna circunstancia que haga más grave la omisión de Raúl Morón, de presentar informe de ingresos y egresos de precampaña, que la del partido, más aún que se trata del mismo informe que ambos tenían obligación de presentar; ni la responsable la explica.

- En ese sentido, no se advierte por qué Raúl Morón actúa con dolo y Morena con culpa, cuando ambos omitieron presentar el mismo informe de ingresos y egresos de precampaña; ni la responsable lo explica.



- Por ende, tampoco se observa por qué a Raúl Morón se le califica la falta como grave mayor y a Morena como grave especial, cuando ambos omitieron presentar el mismo informe de ingresos y egresos de precampaña; ni la responsable lo explica.

- Asimismo, no se advierte por qué a Raúl Morón se le impone la sanción más alta, y a Morena no, cuando ambos omitieron presentar el mismo informe de ingresos y egresos de precampaña; ni la responsable la explica.

Todos esos elementos permiten concluir que la resolución reclamada carece de la debida motivación, en tanto que, no justifica la diferencia de trato respecto de la misma conducta sancionable, lo que provoca que la sanción impuesta a Raúl Morón carezca de objetividad y sea totalmente desproporcionada.

En efecto, a juicio de esta Sala Superior, el actuar de la responsable fue indebido, pues tal como puede advertirse de la resolución emitida por ese Consejo General, identificada con la clave INE/CG298/2021, calificó la falta como culposa y grave especial, por lo que impuso una reducción de la ministración del veinticinco por ciento, a partir de los mismos elementos con los que hoy, al ciudadano actor, sin mediar razón alguna, califica la falta con un grado mayor, considera que hay dolo, y le impone la sanción más severa que puede decretarse en relación con los aspirantes a una candidatura, en términos de lo dispuesto en la LEGIPE.

En tales circunstancias, un actuar apegado a Derecho y respetuoso de

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

los lineamientos dados en el diverso fallo SUP-RAP-74/2021 y acumulados, habría conducido a que la responsable concluyera que, por los mismos hechos infractores, que vulneraron los mismos principios y valores jurídicos tutelados, en igualdad de circunstancias, la conducta imputable al promovente hubiese sido calificada y sancionada en términos similares, esto es, sin considerar que la falta fue dolosa, ni que representó una gravedad superior ni, por tanto, haberle impuesto como sanción, la cancelación del derecho a ser postulado como candidato a la gubernatura de Michoacán, en el marco del proceso electoral local en curso.

Lo anterior, máxime que no se advierte que la responsable haya recabado mayores elementos que le sirvieran de base para arribar a dichas conclusiones, como tampoco de la determinación ahora combatida se advierte algún razonamiento tendente a evidenciar alguna diferencia relevante que condujera indefectiblemente a la necesidad de afectar en mayor medida la situación jurídica del aspirante a la gubernatura de Michoacán, por lo que tampoco por esta parte se puede calificar de razonable ni proporcional el tratamiento del que el promovente fue objeto en relación con la conducta sancionada.

No pasa desapercibido que en la ejecutoria que cumplió la responsable, se le dio libertad para que efectuara la valoración de la falta.

Sin embargo, tal libertad no implica la posibilidad de dejar de justificar razonable y objetivamente la sanción que impusiera, como sucede en el caso, de acuerdo con los elementos expuestos.

Ello es así, en virtud que si bien la autoridad electoral administrativa, al



individualizar la sanción hace referencia a diversos elementos para tratar de justificar la sanción que impuso, lo verdaderamente importante es que deja de razonar por qué, tratándose de la misma irregularidad tanto del partido como del Raúl Morón —*la omisión de entregar el informe de ingresos y egresos de precampaña, del actual proceso electoral local en Michoacán, respecto de la candidatura a la gubernatura del estado (incluso, al partido se le atribuyó haber dejado de entregar dos informes, el de la persona citada, y el del precandidato a Presidente Municipal de Morelia, Michoacán)*—, señaló que la persona citada actuó con dolo, calificó su falta como grave mayor y le impuso la sanción más alta; en cambio, consideró que respecto de la misma irregularidad el partido actuó con culpa, su falta es grave especial y no le impuso la sanción más alta.

Lo anterior pone de manifiesto que la valoración que llevó a cabo la responsable no satisface los estándares que en materia de imposición de sanciones se han definido por esta Sala Superior, tanto jurisprudencialmente como en diversos precedentes, entre ellos, en el propio que debió sujetarse para emitir la determinación que ahora se combate, pues la forma en que calificó la falta e individualizó la sanción impuesta al ciudadano impugnante, devela que llevó a cabo un ejercicio indebido de su función sancionadora.

Lo anterior conduce a que deba revocarse la resolución reclamada en la parte conducente de la calificación de la falta y la individualización de la sanción impuesta a Raúl Morón Orozco.

Esto, para el efecto de que dicte otra en la que habrá de sujetarse a los términos expuestos en esta ejecutoria, así como los conducentes dispuestos en el diverso fallo recaído al recurso de apelación SUP-RAP-

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

74/2021 y acumulados, en la inteligencia de que la falta cometida no puede ser calificada como grave mayor, ni la conducta como dolosa, ni, por ende, imponer por ello la sanción más severa, que es la pérdida del derecho a ser registrado exclusivamente como candidato al cargo de Gubernatura, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo.

Consecuentemente, al haber alcanzado los promoventes su pretensión, esta Sala Superior considera innecesario el análisis de los agravios restantes, pues ello en nada mejoraría lo ya alcanzado para la parte impugnante.

Lo anterior es así, pues aun en el supuesto no concedido de que resulten fundados los agravios restantes, lo cierto es que el efecto ordenado sería el mismo: que se emita otra determinación en la que se someta a los lineamientos definidos en el fallo recaído al recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, así como, en su caso, que se califique la falta y se gradúe la sanción con base en los parámetros dispuestos tanto en aquella ejecutoria, como en la que ahora nos ocupa.

Esto, máxime que no está sometido a debate jurisdiccional la responsabilidad del ciudadano promovente en relación con la falta cometida, ni cualquiera otro de los aspectos ya declarados firmes en la ejecutoria SUP-RAP-74/2021 y acumulados, por lo que en nada se mejoraría la pretensión alcanzada.

Resulta aplicable la Jurisprudencia P./J. 3/2005, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, febrero de 2005, página 5. Novena



Época, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.**

**OCTAVO. Efectos.** Se revoca, en lo que es materia de impugnación, la resolución reclamada y, por ende:

1. Se deja sin efecto la sanción impuesta a Raúl Morón Orozco, consistente en la pérdida del derecho de ser registrado exclusivamente como candidato al cargo de Gubernatura, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo.
2. En razón de lo anterior, quedan sin efectos los actos llevados a cabo por el CG del INE o cualquier otra autoridad administrativa o jurisdiccional electoral, emitidos a partir de lo determinado en el acuerdo INE/CG358/2021.
3. Las autoridades vinculadas con el cumplimiento a esta ejecutoria, deberán informar lo conducente dentro de las veinticuatro horas a que ello ocurra, debiendo adjuntar las constancias que así lo acrediten.

Por lo expuesto y fundado, se **RESUELVE**,

**PRIMERO.** Se acumulan el juicio ciudadano SUP-JDC-628/2021 y el

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

recurso de apelación SUP-RAP-113/2021, al diverso SUP-JDC-623/2021, por lo que se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución a los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** Se desecha de plano la demanda del juicio ciudadano SUP-JDC-628/2021.

**TERCERO.** Se revoca, en lo que es materia de impugnación, Acuerdo INE/CG358/2021. En consecuencia, quedan sin efectos los actos desplegados en cumplimiento a dicha determinación, según lo precisado en la consideración final de esta ejecutoria.

**CUARTO.** Las autoridades vinculadas con el cumplimiento de esta sentencia deberán proceder en los términos establecidos en el considerando de efectos.

Ahora bien, aunado a las consideraciones y resolutivos anteriores, los cuales constituyeron el proyecto de resolución sometido al Pleno de esta Sala Superior, consideramos que existe una razón adicional que impide, como lo sostiene la mayoría, concluir que Raúl Morón cometió la conducta de manera dolosa, lo que nos lleva a disentir también, de que la infracción fue grave mayor, de acuerdo con lo siguiente:

En efecto, estimamos que, contrario a lo determinado por la mayoría, los elementos que obran en el expediente no permiten afirmar que el candidato sancionado mostró una actitud de negativa para la rendición del informe, pues está acreditado que a él se le formuló un requerimiento hasta el día cinco de marzo, mismo que desahogó argumentando que no estaba obligado a presentar el informe solicitado porque Morena avisó



que no se realizarían precampañas y porque no se le registró como precandidato.

Por ello, consideramos que con independencia de lo acertado o no de las manifestaciones del entonces requerido, lo cierto es que dicha situación no puede equipararse a una negativa para presentar el informe.

En cuanto al momento en que fue presentado el informe y si ello permitió fiscalizarlo, la mayoría confirma la consideración de la responsable, relativa a que, en la fecha en que se presentó el informe (veintidós de marzo) era imposible realizar la fiscalización; sin embargo, en el expediente existen elementos que debieron ser ponderados, por ejemplo, que la autoridad fiscalizadora ya tenía identificados los gastos no reportados; que el informe se presentó en ceros, al no haberse llevado a cabo actos de precampaña; y que el informe se presentó *ad cautelam*, pues se partía de la idea de que no se tenía la obligación de presentarlo.

A partir de lo anterior, desde nuestra perspectiva, la postura de la responsable y de la mayoría, por la que determinan que la infracción en cuestión afectó directamente los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como el modelo de fiscalización es insostenible.

A nuestra consideración, dichos principios se pusieron en riesgo, pero no se afectaron de forma directa, grave y determinante, porque en ningún momento la autoridad fiscalizadora se vio imposibilitada para desplegar sus atribuciones, tan es así que detectó la existencia de propaganda que atribuyó a favor de Raúl Morón Orozco y realizó

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

diligencias en el procedimiento de revisión de informes. Además de que se precisó el monto de los gastos no reportados.

Bajo este análisis, resulta inconcuso que en la especie no existen elementos suficientes para establecer de forma concluyente la presencia de dolo directo.

En efecto, contrario a lo resuelto por la mayoría, no es posible afirmar que Raúl Morón, a sabiendas de su obligación y de las consecuencias legales de su incumplimiento, decidió no entregar el informe, pues existen varios elementos que permiten deducir que siempre partió de la base de que no contaba con la obligación de presentarlo, al colocarse en una circunstancia de excepción, al no estar registrado formalmente como precandidato, ni haber realizado precampaña.

Con sustento en todo lo anterior, es que consideramos que, en el caso particular, existen elementos que, adminiculados entre sí, permiten arribar a la conclusión de que la infracción cometida se produjo de forma culposa y no dolosa.

Esto, porque el partido político fue, en gran medida, el causante de que el precandidato en cuestión incurriera en un estado de incertidumbre por la falta de información relacionada con las obligaciones en materia de fiscalización, por ejemplo, no se le indicaron las fechas en que los precandidatos debían entregar el informe de gastos al partido y nunca le solicitó información de tipo financiera.

Asimismo, el hecho de que el actor no fue registrado formalmente como precandidato, lo indujo al error de suponer que no tenía el deber de



presentar informe de gastos, aunado a que el partido nunca fijó reglas ni plazos para la celebración de precampañas.

De igual forma, no advertimos en modo alguno la intención del promovente de engañar o tratar de sorprender a la autoridad con información falsa o de alguna otra forma, pues la postura del accionante siempre fue congruente, en el sentido de que no hubo precampañas y no fue registrado como precandidato, aunado a que no se aprecian actos o conductas en los que se ostentara como tal.

Todas estas circunstancias, nos llevan a la convicción de que no hay suficientes elementos para sostener objetivamente que el entonces precandidato tenía pleno conocimiento de la obligación en cuestión y las consecuencias legales de no cumplirla y que, a pesar de ello, decidió actuar al margen de la ley, por lo que consideramos que la omisión en que incurrió fue de tipo culposo.

En ese sentido, si no se logra acreditar el dolo en la comisión de la conducta, consideramos que no es posible sostener que la falta fue grave mayor y, mucho menos, que debía sancionarse al actor con la pérdida del derecho a registrarse como candidato a la gubernatura de Michoacán.

Expuesto lo anterior, tampoco compartimos el tratamiento que se da a los juicios SUP-JDC-733/2021 y SUP-RAP-116/2021, porque desde nuestra óptica, dichos medios de impugnación debieron ser desechados por falta de materia.

Lo anterior es así, porque si como se vio, para nosotros el actor debía alcanzar su pretensión de que pudiera contender a la gubernatura de

**SUP-JDC-623/2021  
Y ACUMULADOS**

Michoacán, al alcanzarla, la consecuencia directa era dejar sin efectos la determinación del OPLE de esa entidad federativa que negó su registro.

Las razones anteriores son las que consideramos debieron prevalecer y, en consecuencia, las exponemos para que formen parte de este voto particular en los presentes medios de impugnación.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**VOTO RAZONADO<sup>77</sup> QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS.**

Emito este voto razonado, ya que aun cuando comparto la decisión aprobada por la mayoría de la Sala Superior en la sentencia emitida en este asunto, atendiendo a las consideraciones en las que se sustenta el engrose, considero necesario reiterar la postura que, en esencia, sostuve ante este órgano jurisdiccional el pasado nueve de abril, al analizar los medios de impugnación SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

Comparto el deber de confirmar la pérdida del derecho de Raúl Morón Orozco a ser registrado como candidato de MORENA a la gubernatura de Michoacán debido a la omisión de presentar el informe de precampaña que

---

<sup>77</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



exige el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>78</sup>.

Asimismo, la decisión del Instituto Electoral del Estado de Michoacán que negó el registro de Raúl Morón Orozco como candidato de la coalición “Juntos Haremos Historia en Michoacán”, al aludido cargo de elección popular.

Sin embargo, considero necesario exponer, de nueva cuenta, lo que considero debe ser la interpretación del citado artículo 229, para finalmente concluir con su aplicación al caso concreto.

### 1. Interpretación del artículo 229 de la LEGIPE

Con la finalidad de dar claridad a mi exposición, resulta pertinente transcribir el contenido de los artículos 229, párrafo 3 y 456, párrafo 1, inciso c), de la LEGIPE:

Artículo 229. [...]

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.

Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: [...]

**c)** Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y

III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

---

<sup>78</sup> En adelante LEGIPE.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

Del análisis de ambos artículos, considero que deben distinguirse dos hipótesis normativas.

La primera de ellas refiere a la sanción que corresponde a la persona precandidata que omite presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña y haya resultado vencedora en el proceso interno de selección para ocupar la candidatura motivo de la precampaña.

La segunda hipótesis refiere al resto de las precandidaturas que no lograron la postulación a la candidatura por parte del partido político.

La distinción entre estas hipótesis resulta relevante, pues la sanción correspondiente se encuentra graduada en atención a la gravedad de la omisión de presentar el informe de precampaña, como consecuencia del supuesto en que su ubique la persona infractora.

Al respecto, el catálogo de sanciones establecido en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), de la LEGIPE establece tres tipos posibles de sanciones: **i)** amonestación pública, **ii)** multa o **iii)** la pérdida del derecho de la persona precandidata a ser registrada en la candidatura o la cancelación de esta candidatura en caso de que ya se hubiese realizado.

En ese sentido, la gravedad de la sanción a imponer se encuentra condicionada a la infracción cometida y a la calidad de la persona infractora. En lo que refiere a la infracción, la ley establece el supuesto más grave que es el de la omisión en la presentación del informe de precampaña. La gravedad de esta conducta deviene de la importancia y objeto de la fiscalización de las precampañas conforme a los estándares establecidos en la Constitución federal, a partir del modelo de fiscalización de dos mil catorce.

En el texto constitucional se reconoce el derecho de la ciudadanía a ser votada; sin embargo, este derecho está sujeto a determinados requisitos, condiciones y términos, establecidos en la legislación secundaria. En el caso del requisito de presentación de informes de precampaña, el objeto de la norma es el de transparentar la actuación de los partidos políticos, así como de sus integrantes y de todas las personas que participen en los



procesos electorales, garantizando una correcta rendición de cuentas ante la autoridad fiscalizadora.

A través del régimen de fiscalización, lo que se pretende es dar certeza y transparencia en las cuentas, esto es, el origen de los recursos y su debido control, tutelando que la actividad de los entes políticos se desempeñe en apego a la legalidad.

Establecidos estos principios y objetivos del régimen de fiscalización, entonces es que se puede identificar la gravedad de la infracción consistente en la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña que exige la ley.

No obstante, la omisión se identifica como la infracción más grave; sin embargo, no es la única que puede cometerse en relación las irregularidades en la presentación de los informes de precampaña. La Sala Superior ha distinguido entre la omisión y la presentación extemporánea de los informes de precampaña. Respecto de esta segunda infracción, al resolver el expediente SUP-JDC-1521/2016 y acumulado, el Tribunal Electoral determinó que era desproporcional la imposición de la sanción correspondiente a la pérdida del derecho de registro del entonces actor como candidato, debido a que, en el caso, no hubo una omisión en la presentación del informe de precampaña, sino una presentación extemporánea.

En ese sentido, se ha reconocido en los precedentes de la Sala Superior que la sanción por irregularidades en la presentación de los informes de precampaña se encuentra graduada en atención a la gravedad de la conducta cometida. Siendo la presentación extemporánea un supuesto menos grave frente a la omisión total, en virtud de que la primera permite aún (en principio) que la autoridad electoral ejerza su función fiscalizadora, en tanto la segunda hace nugatoria esta función, teniendo cada infracción una sanción distinta en atención a la gravedad.

Como segundo elemento, debe distinguirse que la omisión no tendrá las mismas consecuencias ni producirá el mismo daño si se actualiza respecto de la persona precandidata que habrá de ocupar una candidatura o cuando

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

se actualiza respecto de aquellas personas que únicamente ocuparon una precandidatura, pero que no fueron seleccionadas para ser postuladas para contender por el cargo de elección.

En el caso de la persona seleccionada para ocupar la candidatura, la omisión de presentar el informe de precampaña produciría consecuencias de la máxima gravedad de mantenerse la postulación, pues se validaría la participación en la contienda electoral de una candidatura respecto de la que subsisten cuestionamientos sobre los recursos empleados para realizar las actividades necesarias para llamar al voto a su favor.

En lo que respecta a aquellas personas que no alcanzaron la postulación, la gravedad de la omisión de presentar el informe de precampaña es una cuestión que tiene que analizarse atendiendo al caso concreto, pues el daño y las implicaciones de esta infracción obedecerán a las circunstancias en que se hayan cometido, tomando en consideración que no son las personas postuladas a la candidatura motivo de la precampaña.

Esto corresponde al espíritu del legislador en la reforma de 2014, que claramente establece la pena máxima en caso de omisión en la presentación del informe por parte del candidato vencedor en la contienda, en tanto que para los precandidatos perdedores en dicha contienda la ley remite para fijar la sanción al Libro Octavo de la LEGIPE que establece un catálogo de sanciones que van de la amonestación pública a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato.

Con base en esta interpretación que distingue dos hipótesis sancionatorias distintas reguladas en el artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE, respecto de la cual pueden actualizarse diferentes infracciones con distintos grados de gravedad y que se establecen los parámetros para determinar la sanción aplicable conforme al artículo 456, párrafo 1, inciso c), de la misma ley, es que resulta innecesario desarrollar una interpretación conforme de las normas precisadas.

De esta manera, advierto que los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE son constitucionales.



Además, es necesario precisar que la Sala Superior en diversos precedentes ya ha establecido que, en caso de presentación extemporánea del informe, siempre y cuando la extemporaneidad se dé en un plazo razonable que permita a la autoridad ejercer su función fiscalizadora, debe sancionarse acorde con el artículo 456 de la LEGIPE, en tanto que la omisión en su presentación debe sancionarse con la pena máxima.

## **2. Caso concreto**

Establecida la interpretación de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la LEGIPE, como lo sostuve en la sesión pública del pasado nueve de abril ante el Pleno de la Sala Superior considero que en el caso concreto lo conducente es confirmar la sanción impuesta a Raúl Morón Orozco consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de MORENA a la gubernatura de Michoacán.

Es mi convicción que el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información, asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos relativas a los procedimientos electorales, federal y locales, así como de las precampañas y campañas de las precandidaturas y candidaturas, respectivamente.

La obligación fundamental de presentar informes de precampaña ante el Instituto Nacional Electoral, entre otros, corresponde a los partidos políticos, pues de conformidad con el sistema nacional de fiscalización los institutos políticos son responsables ante el Instituto Nacional Electoral de la presentación de los mencionados informes.

Las precandidaturas que participen en los procedimientos internos de los partidos políticos tienen el deber jurídico de presentar sus informes de ingresos y egresos de precampaña, ante los partidos políticos.

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

Así, en principio las precandidaturas no tienen el deber jurídico de presentar sus informes de ingresos y egresos en precampaña, ante la autoridad administrativa electoral nacional, pues sólo de forma excepcional se podrá hacer.

La omisión de presentar los informes de precampaña constituye una infracción por parte de los partidos políticos y de las precandidaturas, en caso de incumplimiento, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable.

Con relación al procedimiento de fiscalización, los partidos políticos tienen obligaciones ineludibles que deben cumplir al margen de la forma de proceder de las precandidaturas.

El hecho de que una precandidatura no presente su informe de gastos de precampaña no exime al partido de cumplir con su obligación de presentar ante la Unidad de Fiscalización el informe respectivo, el cual podría ser presentado en ceros, si el partido advierte que la precampaña no recibió ingresos y que en ellas no se realizaron gastos<sup>79</sup>.

En el caso, Raúl Morón Orozco como Morena manifestaron haber presentado, físicamente, el informe ante el INE, el **veintidós de marzo**.

Al respecto, como lo he sostenido con anterioridad, con independencia de la eficacia de la documentación presentada el pasado veintidós de marzo, lo cierto es la evidente imposibilidad de la autoridad fiscalizadora de instrumentar y desahogar su actividad conforme a los plazos estipulados en la Ley General de Partidos Políticos.

Por ello, si bien la sanción debe ser justipreciada al cumplimiento inoportuno, valorando el plazo en el que se presenta el informe, en el caso, se coartó la posibilidad de que la autoridad administrativa ejerciera las facultades de fiscalización en su integridad.

La reforma constitucional de dos mil catorce en la materia, revolucionó el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas,

---

<sup>79</sup> Ver sentencia SUP-RAP-116/2015, p. 26.



pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo.

En consecuencia, desde mi visión las faltas cometidas afectaron y pusieron en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, ante la falta de conocimiento y debido control contable de las actividades del partido político, así como uno de los principios que persigue la fiscalización, que es no permitir que se desconozca el origen de los recursos que provengan de fuente privada.

Por ello, advierto que fue correcto el reconocimiento en este caso de la autoridad responsable respecto de la omisión en presentar los informes de precampaña relativos a la candidatura de Raúl Morón Orozco en el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán. En ese sentido, toda vez que Raúl Morón Orozco fue la persona seleccionada en el proceso interno de MORENA para ocupar la candidatura a la gubernatura de Michoacán; la omisión en la presentación del informe de precampaña se ubica en la sanción máxima, esto es, no poder ser registrado, al tratarse una falta de mayor gravedad. Por tanto, a mi consideración, desde un inicio fue correcta la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de sancionarle con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a la gubernatura del estado de Michoacán.

Cabe reiterar que no se puede validar el que un partido político declare no tener precandidatos, ni precampaña para justificar la omisión absoluta de presentación de informes, ya que esto implicaría un fraude a la ley, esto guarda relación con la esencia de la jurisprudencia 9/2016, cuyo rubro señala: **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA.**

### 3. Conclusión

He sostenido que la democracia, como un sistema que permite la participación activa y pasiva de la ciudadanía en la conformación del poder

## **SUP-JDC-623/2021 Y ACUMULADOS**

político, es también un sistema de rendición de cuentas de todos los actores políticos ante la sociedad. Por ello, la labor de las y los jueces constitucionales debe ante todo buscar en la interpretación de la norma el equilibrio entre los derechos individuales y los colectivos.

La fiscalización de los partidos políticos y de las candidaturas se ubica como una obligación de actores políticos y un derecho de la ciudadanía en conocer el uso y destino de los recursos públicos. De esta manera, la persona juzgadora debe ponderar los principios de legalidad y certeza, la obligación de transparencia, el derecho político a ser votado de los precandidatos y el derecho colectivo a la información, para efecto de garantizar la viabilidad de todo modelo.

Así, la presentación de los informes de precampaña constituye un acto que integra el necesario proceso de fiscalización de los recursos que se ejercen en un proceso electoral. La omisión en su presentación constituye una falta grave que imposibilita el correcto desarrollo de los procesos de fiscalización y, con ello, se vulneran los principios que esta tutela.

Por tal motivo, formulo el presente **voto razonado**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2021.