

**ENGROSE
SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS**

Parte actora: Morena y Raúl Morón Orozco
Responsable: CG del INE

Tema: Pérdida del derecho a ser registrado a una candidatura a cargo de elección popular por la omisión de presentar informe de precampaña.

Hechos

Procedimiento local

Raúl Morón Orozco se registro en el procedimiento interno de Morena para seleccionar la candidatura a la gubernatura en Michoacán.

Resolución impugnada

El CG del INE sancionó a Morena y a Raúl Morón Orozco por la omisión de presentar informe de ingresos y gastos de precampaña. Al primero le impuso una multa y al segundo con la pérdida para ser registrado a la candidatura a la gubernatura, en su caso, la cancelación del registro respectivo.

Impugnación

Inconformes, los sujetos sancionados promovieron sendos medios de impugnación.

Consideraciones

Agravios

- 1. Indebida fundamentación y motivación.** La responsable impuso una sanción excesiva y no se valoró que Raúl Morón Orozco presentó su informe de precampaña de manera extemporánea.
- 2. Violación al derecho de audiencia.** La responsable no llevó a cabo ningún acto de prevención, requerimiento y habilitación del SIF.
- 3. Inaplicación del artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE.** La norma impone una sanción fija sin que se pueda individualizar según las circunstancias particulares del caso.
- 4. Interpretación conforme de esa norma.** Se puede concluir que no se trata de una norma aislada, sino que es parte del procedimiento sancionador, por lo cual, está sujeta a las reglas de la individualización de la sanción.

Respuesta

- 1. Existencia de la infracción.** El ciudadano actor sí tuvo el carácter de precandidato conforme a la propaganda detectada por la autoridad fiscalizadora (vinilonas y banner en internet) de la cual se advierte la imagen y nombre del demandante, ostentándose expresamente como precandidato a una gubernatura.
- 2. Deber de presentar el informe.** El partido político y su precandidato debieron presentar el informe de ingresos y gastos, en tiempo y forma, así fuera en ceros.
- 3. Interpretación conforme.** Se realiza interpretación conforme a fin de salvaguardar la constitucionalidad de la norma, en el sentido que no establecer una sanción única, sino que admite graduación dependiendo de las circunstancias del caso.

Conclusión: Se **revoca parcialmente** la resolución impugnada. **Efectos:** **a)** La autoridad electoral deberá individualizar la sanción a fin de graduar la sanción conforme a la gravedad y la afectación de los bienes jurídicos tutelados, y **b)** No debe operar de manera automática la pérdida del derecho a registrarse o la cancelación del registro.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTES: SUP-RAP-74/2021, SUP-JDC-424/2021 Y SUP-JDC-425/2021, ACUMULADOS

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, a nueve de abril de dos mil veintiuno.

Sentencia que **1) Desecha** la demanda SUP-JDC-424/2021, por haber precluido el derecho de acción del promovente; **2) Confirma** el acuerdo INE/CG298/2021 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, y **3) Revoca parcialmente**, para el efecto de que el **Consejo General del Instituto Nacional Electoral** individualice de nueva cuenta la sanción, tomando en consideración las circunstancias concretas de cada caso, a la luz de la interpretación conforme de las disposiciones legales aplicables. Lo anterior, con motivo de las impugnaciones promovidas por **MORENA** y **Raúl Morón Orozco**.

INDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	5
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER POR VIDEOCONFERENCIA.....	6
IV. ACUMULACIÓN	6
V. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CIUDADANO SUP-JDC-424/2021	6
VI. REQUISITOS PROCESALES	9
VII. TERCEROS INTERESADOS	11
VIII. ESTUDIO DEL FONDO	13
IX. EFECTOS	77
X. RESOLUTIVOS	79

GLOSARIO

Acuerdo impugnado:

Resolución INE/CG298/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado 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 dos mil veinte-dos mil veintiuno en el estado de Michoacán de Ocampo

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Héctor Floriberto Anzurez Galicia y Ubaldo Irvin León Fuentes. **Colaboraron:** Cuitláhuac Castillo Camarena, Jesús Alejandro Gutiérrez Godínez, Luis Itzcóatl Escobedo Leal y Michelle Punzo Suazo.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Instituto local:	Instituto Estatal Electoral de Michoacán
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PAN:	Partido Acción Nacional
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
Reglamento Fiscalización:	de Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Reglamento procedimientos:	de Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización
SNR:	Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos del Instituto Nacional Electoral
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral ordinario de gubernatura del estado de Michoacán. El siete de septiembre de dos mil veinte, el Instituto local declaró el inicio del proceso electoral ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno para la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos en el estado de Michoacán de Ocampo.

2. Convocatoria de MORENA y registro. El veintiséis de noviembre de dos mil veinte, MORENA emitió la convocatoria para la candidatura a la gubernatura del estado de Michoacán. Posteriormente, el cinco de diciembre del mismo año, Raúl Morón Orozco solicitó su registro al interior del partido para contender por la gubernatura del estado.

3. Inicio de precampañas y del periodo de fiscalización respectivo. El veintitrés de diciembre de dos mil veinte, dio inicio el periodo de precampañas para el cargo de gubernatura durante el proceso local ordinario dos mil veinte – dos mil veintiuno en Michoacán, y junto con ello



también inició el periodo de fiscalización, de conformidad con el Acuerdo INE/CG519/2020.

4. Aprobación de las convocatorias para las elecciones ordinarias en Michoacán. El dos de enero,² el Instituto local aprobó el acuerdo IEM-CG-03/2021, por medio del cual se aprobaron las convocatorias para las elecciones ordinarias a los cargos de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos.

5. Aviso mediante el cual se informa a la autoridad administrativa que no se realizará precampaña. El veintidós de enero, el representante de MORENA ante el Instituto local manifestó que el partido al que representa no realizaría precampaña para el cargo de gubernatura durante el proceso local ordinario dos mil veinte – dos mil veintiuno en Michoacán.

6. Conclusión del periodo de precampañas y del proceso de fiscalización respectivo. El treinta y uno de enero, concluyó el periodo de precampañas para el cargo de gubernatura durante el proceso local ordinario dos mil veinte – dos mil veintiuno en Michoacán; así como el periodo de fiscalización respectivo.

7. Fecha límite para entregar informes de precampaña. El tres de febrero, fue la fecha límite que tuvieron los partidos políticos y precandidaturas para entregar sus informes de gastos de precampaña.

8. Primer oficio de solicitud de información de la UTF del INE (INE/UTF/DA/7071/2021). El quince de febrero, la UTF del INE notificó a MORENA el oficio de errores u omisiones, a través del cual, la autoridad fiscalizadora realizó una serie de observaciones en relación con gastos de propaganda colocada en la vía pública, como diversas *vinilonas* y un *banner* mediante el cual se hacía referencia a Raúl Morón Orozco como precandidato del partido en la red social Facebook.

² Las fechas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo mención expresa.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

9. Respuesta del partido político (CEN/SF/137/2021). El veintidós de febrero, MORENA contestó al oficio de la UTF, negando su vinculación con la propaganda electoral detectada. A su vez, manifestó que no existe registro alguno de precandidatos avalado en el SNR.

10. Segundo oficio de solicitud de información de la UTF del INE (INE/UTF/DA/9963/2021). El tres de marzo, la titular de la UTF requirió a Raúl Morón Orozco, para que informara si se postuló como precandidato por algún partido político o si, en su caso, contendía a través de una candidatura independiente.

11. Respuesta de Raúl Morón Orozco a la solicitud de información de la UTF. El trece de marzo siguiente, Raúl Morón Orozco informó a la titular de la autoridad fiscalizadora del INE que, hasta ese momento, no había sido registrado como precandidato por el partido político MORENA, a fin de contender para la gubernatura del estado.

12. Aprobación del dictamen consolidado por la Comisión de Fiscalización. El quince de marzo, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó el dictamen consolidado respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos y precandidatas a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno en el estado de Michoacán de Ocampo.

13. Entrega de informes de precampaña. El veintidós de marzo, MORENA presentó diecisiete informes de precampañas, con el fin de subsanar una posible omisión de la entrega de los informes en el SIF, entre los que se encontraba, el de Raúl Morón Orozco.

14. Resolución del CG del INE respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización. El veinticinco de marzo, el CG del INE aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de esta autoridad electoral.



En consecuencia, le impuso como sanción económica al partido³; así como la pérdida del derecho a ser registrado como candidato, o en su caso la cancelación del registro, en el marco del proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno, al ciudadano Raúl Morón Orozco.

15. Presentación de los medios de impugnación. El treinta de marzo, MORENA presentó ante la autoridad responsable escrito de demanda en contra del Acuerdo impugnado, el cual fue remitido a esta Sala Superior y quedó registrado con la clave SUP-RAP-74/2021.

Asimismo, el treinta y uno de marzo, Raúl Morón Orozco presentó ante la autoridad responsable y ante esta Sala Superior, juicios ciudadanos federales, los cuales fueron posteriormente registrados con las claves SUP-JDC-424/2021 y SUP-JDC-425/2021.

16. Trámite y turno. En su oportunidad, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó turnar los expedientes a la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, y ésta última radicó y admitió las demandas en la ponencia a su cargo y, posteriormente, procedió a formular el proyecto de sentencia.

17. Engrose. En sesión pública de nueve 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 de la Mata Pizaña.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer de este asunto porque se cuestiona la resolución de un órgano central del INE (Consejo General) relacionada con un procedimiento en materia de fiscalización vinculado a una elección de una gubernatura.⁴

³ Conclusiones 7_C2_MI; 7_C3_MI; 7_C4_MI, y 7_C5_MI.

⁴ Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución general, 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER POR VIDEOCONFERENCIA

Esta Sala Superior mediante acuerdo 8/2020⁵, reestableció la resolución de todos los medios de impugnación en sesión no presencial, a fin de garantizar los derechos a la salud, a un recurso efectivo y al acceso a la justicia. De ahí que, se justifica la resolución del presente asunto en sesión no presencial.

IV. ACUMULACIÓN

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

Por tanto, con el fin de evitar que se dicten resoluciones contradictorias, se decreta la acumulación de los juicios ciudadanos SUP-JDC-424/2021 y SUP-JDC-425/2021 al recurso de apelación SUP-RAP-74/2021, por ser éste el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional.⁶

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos de los expedientes acumulados⁷.

V. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CIUDADANO SUP-JDC-424/2021

Tesis. Esta Sala Superior considera que se debe desechar de plano la demanda del juicio SUP-JDC-424/2021, porque precluyó el derecho de acción del promovente.

Justificación.

a. Marco jurídico. El artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios prevé la

⁵ De uno de octubre de dos mil veinte.

⁶ Lo anterior, 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.

⁷ Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



improcedencia del medio de impugnación, cuando se agota el derecho de impugnación, por controvertir el mismo acto que en una primera demanda fue impugnado por el mismo inconforme como a continuación se explica.

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.

En ese sentido, se 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.

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.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Así, la preclusión de la facultad procesal para iniciar un juicio deriva de los principios que rigen el proceso.

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 ocasión⁸.

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.

b. Caso concreto.

En el caso, el impugnante Raúl Morón Orozco presentó a las nueve horas con cuarenta y tres minutos del treinta y uno de marzo, ante el CG del INE un juicio ciudadano, el cual fue tramitado, publicitado, y remitido a esta Sala Superior, en donde se recibió ese mismo día a las trece horas con treinta y cinco minutos, y se registró bajo el expediente SUP-JDC-425/2021.

El objeto de este juicio ciudadano era controvertir el Acuerdo INE/CG298/2021.

Posteriormente, a las trece horas con veinte minutos del día treinta y uno de marzo, Raúl Morón Orozco presentó directamente ante esta Sala Superior, un segundo juicio ciudadano contra el mismo acto antes señalado, al cual se le asignó el número de expediente SUP-JDC-

⁸ Véase la tesis 1ª./J.21/2002 de rubro PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XV, Abril de 2002, página 314.



424/2021.

Es decir, al segundo juicio, presentado directamente ante esta Sala Superior se le asignó la clave de expediente SUP-JDC-424/2021, en tanto que al juicio que se había presentado ante la autoridad responsable, una vez que se recibió en esta Sala Superior le fue asignada la clave SUP-JDC-425/2021.

Como se advierte, el actor promovió dos juicios de forma paralela, controvirtiendo el mismo acto. El primero a las nueve horas con cuarenta y tres minutos ante el CG del INE y el segundo ante esta Sala Superior a las trece horas con veinte minutos, ambos el mismo día.

Así, 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 y, de hacerlo, aquellas que se presenten con posterioridad deben desecharse.

Por estas razones se estima que la segunda demanda, presentada directamente ante esta Sala Superior a las trece horas con veinte minutos del día treinta y uno de marzo, que dio origen al juicio ciudadano SUP-JDC-424/2021 resulta improcedente y, en consecuencia, debe desecharse de plano.

VI. REQUISITOS PROCESALES

Del análisis de las demandas se advierte que el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y el juicio ciudadano SUP-JDC-425/2021 presentan los siguientes elementos:

1. Forma. Tal como lo dispone el artículo 9 de la Ley de Medios, las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y en ellas consta el nombre y firma autógrafa de quien la presenta, domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifican el acto impugnado y a la

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios correspondientes.

Si bien, no se soslaya que los terceros interesados refirieron que en las demandas se realizaron alegaciones subjetivas y sin sustento legal, que no debían considerarse como agravios y por ende, los medios de impugnación deben declararse improcedentes, se considera infundada esta causa de improcedencia ya que debe ser hasta que se analice el fondo del asunto cuando se califiquen los agravios expuestos.

2. Oportunidad. Los medios de impugnación se presentaron oportunamente, de acuerdo con lo siguiente.

Respecto al recurso de apelación, el recurrente no indica cuándo conoció del acuerdo reclamado, ni se advierte en autos alguna constancia que lo ponga de relieve. Es preciso destacar que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que la o el promovente de un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado, debe considerarse aquella en la que presente el mismo⁹.

En conclusión, se obtiene que la interposición del recurso es oportuna.

Respecto del juicio ciudadano, el actor afirmó que el engrose le fue notificado el veintinueve de marzo, sin que se advierta en autos alguna prueba que desvirtúe esa manifestación. Además, la demanda fue presentada el día treinta y uno del mes de marzo (en la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral), por lo que su promoción es oportuna, en tanto que, se realizó dentro del término de cuatro días legalmente previsto.

3. Legitimación. El recurso de apelación SUP-RAP-74/2021, fue interpuesto por el partido político nacional denominado MORENA, por conducto de su representante propietario ante el CG del INE. Por lo tanto,

⁹ Consúltense la Jurisprudencia 8/2001 CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO. *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.



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

Por su parte, el juicio ciudadano SUP-JDC-425/2021 fue promovido 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.

4. Personería. Por lo que hace al recurso de apelación, 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 del Instituto Nacional Electoral, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable, en su informe circunstanciado.

5. Interés jurídico. Raúl Morón Orozco tiene interés jurídico pues la resolución impugnada directamente lo sancionó con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de MORENA a la gubernatura de Michoacán, o en su caso, la cancelación de su registro como candidato al mismo cargo, en el marco del proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno en la mencionada entidad.

En cuanto a MORENA, también cuenta con interés jurídico en el caso concreto, pues conforme a la resolución impugnada se le impusieron diversas sanciones que le causan agravio, además de que se ve afectado por el retiro de su candidato de la contienda electoral.

6. Definitividad. Se satisface este requisito, porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa a la instancia federal.

VII. TERCEROS INTERESADOS

Durante la tramitación del presente expediente el PRD, el PAN y el ciudadano Vicente Guerrero Torres comparecieron como terceros interesados. Por lo tanto, se tiene a Vicente Guerrero Torres y los

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

partidos mencionados, compareciendo con el carácter de terceros interesados, dentro de los expedientes SUP-RAP-74/2021 y SUP-JDC-425/2021.

Se destaca que *i)* sus escritos fueron presentados ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral; *ii)* se encuentran firmados; *iii)* identifican la resolución reclamada y el órgano señalado como responsable; *iv)* señalan hechos y consideraciones que sustentan un interés jurídico contrario al de la parte enjuiciante; *v)* fueron presentados dentro de las cuarenta y ocho horas que prevé el artículo 65, párrafo III dentro del plazo que se refiere el artículo 66, inciso b, de la Ley de Medios, ya que ese plazo transcurrió como se muestra en la tabla antes descrita.

Ahora bien, se procede al análisis los requisitos de procedencia de los escritos señalados:

Forma. Los escritos se presentaron ante la autoridad responsable y en los mismos se hicieron constar la denominación de los terceros interesados, los domicilios para recibir notificaciones y la firma autógrafa de su representante.

Oportunidad. Los escritos fueron presentados oportunamente, pues los escritos de demanda que originaron el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el recurso de apelación materia de estudio fueron presentados dentro de los márgenes establecidos en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios, como se precisa a continuación:

Expediente	Tercero (a) interesado (a)	Publicitación	Fenece plazo	Presentación del escrito	Admisión o desechamiento
SUP-RAP-74/2021	PRD	30 de marzo 19:00	2 de abril 19:00	31 de marzo 19:06	TODOS EN TIEMPO SE ADMITEN LOS ESCRITOS
	PAN			1 de abril 12:43	
	Vicente Guerrero Torres			2 de abril 18:24	
SUP-JDC-425/2021	PRD	31 de marzo 12:00	3 de abril 12:00	3 de abril 10:37	TODOS EN TIEMPO SE ADMITEN



	Vicente Guerrero Torres			3 de abril 10:21	LOS ESCRITOS
--	-------------------------	--	--	---------------------	-----------------

Legitimación: Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, son partidos políticos nacionales y un ciudadano que aduce ser aspirante a candidato al cargo de gobernador en Michoacán.

Personería: Se tiene reconocida la personería que ostenta Ángel Clemente Ávila Romero, quien comparece como representante propietario del PRD quien tiene acreditado el carácter con que se ostenta, ante el INE. Por otra parte, se tiene a Víctor Hugo Sandón Saavedra, quien comparece como representante propietario del PAN quien también tiene acreditado el carácter ante el INE de conformidad con la Jurisprudencia 25/2012 de esta Sala Superior¹⁰.

Interés jurídico: Las partes comparecientes tienen interés jurídico para acudir a esta instancia, al tener un derecho incompatible con la recurrente.

Por lo expuesto, se tiene que las partes comparecientes cumplen con los requisitos previstos en los artículos 66, inciso b y 67 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VIII. ESTUDIO DEL FONDO

1. PLANTEAMIENTO DEL CASO

El presente caso tiene su origen en las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña, correspondientes al proceso electoral local ordinario en Michoacán.

Una vez concluido el procedimiento de fiscalización correspondiente, el CG del INE decidió sancionar a MORENA por diversas conclusiones; sin

¹⁰ Jurisprudencia 25/2012, de rubro: REPRESENTACIÓN. ES ADMISIBLE EN LA PRESENTACIÓN E INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 27 y 28.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

embargo, la parte actora únicamente formula agravios relacionados con la identificada como 7_Conclusión 2 Bis_MI.

En esta, se determinó la omisión de presentar el informe de precampaña del precandidato de MORENA a la gubernatura (Raúl Morón Orozco), así como del precandidato al ayuntamiento de Morelia. En consecuencia, se impusieron las siguientes sanciones:

- A los precandidatos se les sancionó con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos, y en caso de que ya se hubieran efectuado los registros, con la cancelación de los mismos.

- A MORENA con una sanción equivalente al 100% (cien por ciento) respecto del 30% (treinta por ciento) sobre el tope máximo de gastos de precampaña establecido para los cargos de gubernatura y ayuntamiento, ascendiendo a un total de \$2,938,403.36 (dos millones novecientos treinta y ocho mil cuatrocientos tres pesos 36/100 m.n.), desglosados de la siguiente manera por precandidatura:

Precandidato	Cargo	Monto
Raúl Morón Orozco	Gubernatura	\$2,726,991.18
Alfredo Ramírez Bedolla	Ayuntamiento	\$211,412.18

Cabe destacar que, si bien la conclusión impugnada hace referencia a dos precandidaturas, los agravios formulados solo están encaminados a controvertir lo que concierne a Raúl Morón Orozco.

Aclarado lo anterior, los agravios formulados por la parte actora se pueden sintetizar de la siguiente forma:

a) Hubo irregularidades durante la instrucción del procedimiento

- El INE nunca solicitó ni facultó a las personas que supuestamente emplazó para darles garantía de audiencia a presentar sus informes de precampaña.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

- El INE no se pronuncia respecto a los informes de precampaña entregados extemporáneamente, por lo que no es exhaustivo en su resolución.
- Un consejero (Jaime Rivera Velázquez) tiene conflicto de interés, pero votó a favor de la resolución impugnada. Este consejero tiene parentesco con el candidato a gobernador de Fuerza por México en Michoacán, Cristóbal Arias Solís.
- El INE no notificó la determinación de considerarle como sujeto obligado a presentar informe de precampaña y los gastos de esta. Con respecto a los hallazgos de propaganda derivados del monitoreo de fiscalización, se limitó a solicitar información de estos, misma que no pudo proporcionar porque no podía reportar en el SIF.
- Debido a que el partido no registró al actor como precandidato, no pudo registrarse ante el SNR y, por ello, no podía realizar reporte en el SIF.
- La responsable no requirió en un plazo determinado registrar operaciones ni le dio acceso al SIF para realizarlo.
- El precandidato actor no fue requerido por la UTF, otorgándosele un plazo para rendir su informe de ingresos y gastos de campaña.

b) Indebida valoración probatoria

- El INE no acredita la existencia de las faltas atribuidas a la parte actora.
- Cualquier persona pudo realizar la publicidad en la vía pública, por lo que no se acredita la autoría del precandidato.
- La autoridad responsable presupone la existencia de la precampaña sin prueba alguna.

c) Indebida fundamentación y motivación

- El partido sí cumplió en su totalidad con las obligaciones normativas de fiscalización.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

- La imputación sobre la omisión de entregar el informe de precampaña por parte del INE es errada, porque no existe una adecuación de la conducta típica a la disposición normativa, porque MORENA es a quien le corresponde el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.
- No se le puede dar la calidad jurídica de precandidato reconocida por el partido político ni por la autoridad fiscalizadora, por lo que no es posible atribuirle la omisión que la autoridad pretende. Ya que MORENA avisó oportunamente que no realizaría precampaña, se entiende que no contaba con precandidatos, lo que se acredita con los avisos de no precampaña en cada estado.
- La precampaña no es lo mismo que un procedimiento de selección interna, pues en tanto el proceso de selección es la determinación de método para escoger candidatos. Las precampañas son los actos desplegados por los aspirantes dentro de un proceso de selección interna.
- El ciudadano actor nunca fue inscrito como precandidato, por lo que no puede cometer actos de precampaña.
- Desde el 1° de febrero, el precandidato presentó al partido su informe de precampaña, tal y como se acredita en el acuse de su recepción, por lo que se excluye de responsabilidad conforme a la tesis LIX/2015 (INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS).
- No se acredita la infracción a la que refiere la responsable. Esto porque no existen registros previos en el SNR que otorgue la calidad de precandidato. Además, los informes de gastos fueron entregados ad cautelam, pues no existía una campaña reconocida como tal por el partido. Como se entregó la documentación, aunque fuese extemporánea, la imposición de multas y la pérdida de registro es indebida.

d) Inconstitucionalidad del artículo 229 de la LEGIPE



- Se impuso una sanción indebida y excesiva por la supuesta falta de presentación de los informes de precampañas relacionados con la supuesta publicidad atribuida a los militantes y simpatizantes del partido.
- La pérdida de registro es desproporcional porque se aplica la pena más alta a pesar de que la conducta realizada no corresponde a la sanción.
- La restricción de un derecho solo puede llevarse a cabo como un resultado de un proceso de ponderación de derechos fundamentales realizado bajo un *test* de proporcionalidad estricta.

2. DELIMITACIÓN DE LA *LITIS* Y METODOLOGÍA DE RESOLUCIÓN

De los agravios precisados en la sección anterior se puede advertir que dichos planteamientos pueden ser subsumidos en las siguientes preguntas:

- 1) ¿El procedimiento sancionador se instruyó conforme lo prevé la normativa aplicable?
- 2) ¿El actor sancionado se encontraba dentro del supuesto normativo previsto en el artículo 229 de la LEGIPE?
- 3) ¿La autoridad responsable acreditó la existencia de actos de precampaña?
- 4) ¿Fue correcta la sanción que se le impuso al partido político MORENA?
- 5) ¿El artículo 229 de la LEGIPE es constitucional?

Tomando en consideración estas cuestiones, la presente sentencia se desarrollará de la siguiente manera.

En primer lugar, se desarrollará el procedimiento que la autoridad administrativa sigue para la fiscalización de los gastos de precampaña.

En segundo lugar, se expondrá por qué, en el caso concreto, no era necesario que la autoridad administrativa requiriera personalmente al precandidato de MORENA para que presentara su informe de gastos.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

En tercer lugar, se argumentará por qué la persona sancionada: a) tenía el carácter de precandidato; b) se encontraba obligado a presentar el informe de precampaña, y c) la presentación del informe por parte del partido político no lo podía eximir de responsabilidad.

En cuarto lugar, se expondrán las razones por las que la autoridad administrativa acreditó correctamente la existencia de actos de precampaña.

En quinto lugar, se razonará por qué fue correcta la individualización de la sanción respecto del partido político MORENA.

Finalmente, se explicará por qué es necesario realizar una interpretación conforme del artículo 229 de la LEGIPE.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR

3.1 Procedimiento de fiscalización

Para analizar los motivos de inconformidad, en primer lugar, se debe tener claridad sobre las diferentes etapas que conforman el procedimiento de fiscalización. Para lograr esto, es importante distinguir tres momentos:

- a. Etapa de registro y presentación de informes.
- b. Procedimiento de revisión de informes.
- c. Procedimiento oficioso.

A continuación, se explica en qué consiste cada una de ellas.

Etapa de registro y presentación de informes

Actualmente el régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las personas precandidatas para la presentación de informes de ingresos y egresos¹¹ se puede clasificar en tres fases:

¹¹ Artículo 79.1, inciso a), fracción II de la LGPP.



i. Presentación de informes de gastos ante el partido político.

En un primer momento, las personas precandidatas tienen la obligación de presentar sus informes ante el instituto político¹².

- ii. Registro de precandidaturas en el SNR.** Posteriormente, el partido político tiene la obligación de registrar a las personas precandidatas en el SNR¹³. Este sistema permite unificar los procedimientos de captura de datos y conocer en tiempo real la información de los participantes en el proceso electoral a través del SIF.

El SIF es una aplicación informática que se diseñó para que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones jurídicas en materia de fiscalización.¹⁴

Este sistema permite capturar, clasificar y evaluar los ingresos y gastos de los partidos políticos relativos a los procesos ordinarios y electorales. Asimismo, contribuye a que las autoridades vigilen el origen y el destino de los recursos casi de forma inmediata.

- iii. Presentación de los informes de gastos¹⁵.** Finalmente, el partido político debe presentar un informe de precampaña por cada una de las personas registradas ante el SNR dentro de los tres días siguientes a la conclusión del periodo de precampaña¹⁶. En caso de no realizar ningún gasto, únicamente deberá presentar el informe correspondiente en ceros. Estos informes se presentan a través del SIF.

Como se advierte, para que los partidos políticos puedan informar sobre sus ingresos y gastos por medio del SIF, primero deben

¹² Consúltase la Tesis LIX/2015 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.

¹³ Artículos 267.2, 270.1, 281 y anexo 10.1, inciso f del Reglamento de Elecciones que señala "Los partidos políticos deberán capturar de manera obligatoria en el SNR los datos de sus precandidatos".

¹⁴ Artículo 191, incisos a) y b) de la LEGIPE, y artículo 35 del Reglamento de Fiscalización.

¹⁵ Artículo 79.1, inciso a), fracción I de la LGPP y artículo 223, numeral 7, inciso c) del Reglamento de Fiscalización.

¹⁶ Artículos 235.1 y 238.1 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

llevar a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas a través del SNR.

De lo anterior, se observa que el deber de presentar los informes de gastos es una obligación compartida entre los partidos políticos y las personas precandidatas, ya que las acciones de ambas partes son determinantes para cumplir puntualmente con esa obligación ante la autoridad electoral.

Procedimiento de revisión de informes

El procedimiento de revisión inicia una vez que vence el plazo de tres días para que los partidos políticos entreguen los respectivos informes. En este procedimiento, la autoridad fiscalizadora (la UTF) revisa, comprueba e investiga la veracidad de lo reportado por los partidos políticos.

El ejercicio de esta facultad de revisión se puede dividir en siete etapas:

- i. Monitoreo y verificación.** La UTF está facultada para llevar a cabo el monitoreo de espectaculares y propaganda colocada en la vía pública y en medios impresos y electrónicos, con el objetivo de obtener datos que permitan conocer los gastos de los partidos políticos y sus precandidaturas y poder cotejar esos datos con lo reportado por los partidos políticos en los informes¹⁷.
- ii. Notificación del oficio de errores y omisiones¹⁸.** Una vez que se cotejan los informes de precampaña con los resultados del monitoreo, se procede a notificar a los partidos políticos y a las personas precandidatas registradas ante el SIF –de forma electrónica a través del módulo de notificaciones del sistema en línea¹⁹–, los casos en los cuales los resultados entre uno y otro no

¹⁷ Artículos 318, 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización, así como en el Acuerdo CF/019/2020.

¹⁸ Artículo 80.1 inciso c) de la LGPP y artículo 291 del Reglamento de Fiscalización.

¹⁹ Artículos 9, inciso f) y 11.4 del Reglamento de Fiscalización.



sean compatibles.

En este documento se emiten las observaciones de la autoridad y se adjunta como evidencia los hallazgos que se encontraron.

- iii. **Respuesta al oficio de errores y omisiones.** Es en este momento en el que los sujetos obligados están en condiciones de hacer valer su garantía de audiencia y demostrar, ante la UTF, que llevaron a cabo conductas eficaces para justificar la omisión o las deficiencias en sus informes²⁰.

En otras palabras, es la oportunidad para realizar las manifestaciones que consideren pertinentes, subsanar las faltas u omisiones que se señalaron y presentar las aclaraciones o la documentación necesaria para desvirtuar las observaciones del órgano fiscalizador. La autoridad debe valorar e incorporar estas acciones en la resolución final.

- iv. **Proyecto de dictamen y resolución de la Comisión de Fiscalización.** La UTF elabora un dictamen consolidado una vez que la autoridad desahoga la garantía de audiencia a los partidos políticos y a las personas precandidatas para subsanar sus deficiencias u omisiones²¹.

Este documento contiene el resultado de la revisión de los informes en las cuales se advierten las irregularidades en las conductas de los sujetos obligados y, en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas en la contestación del escrito de errores y omisiones. Este proyecto se somete a consideración de la Comisión de Fiscalización.

- v. **Aprobación del dictamen de la Comisión de Fiscalización.** La Comisión de Fiscalización tiene facultades para aprobar el Dictamen Consolidado y Resolución respecto de la revisión de

²⁰ Artículo 80.1, inciso c), fracción II de la LGPP y artículo 293.1 del Reglamento de Fiscalización.

²¹ Artículos 80.1 inciso c), fracción III y 81 de la LGPP y artículo 334 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

informes de los ingresos y gastos de precampaña que llevó a cabo la UTF²².

- vi. Presentación al Consejo General.** El dictamen consolidado que aprueba la Comisión de Fiscalización se presenta ante el CG del INE para su revisión.
- vii. Aprobación del Consejo General.** En la resolución final, el CG del INE aprueba el dictamen consolidado, califica la conducta infractora e individualiza la sanción. En otras palabras, esta autoridad es la que tiene la facultad de conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas por las violaciones normativas en las cuales incurrieron los sujetos obligados en la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña²³.

En resumen, el procedimiento de revisión de informes tiene el propósito de corroborar el cumplimiento de la obligación de los partidos políticos de presentar los informes de gastos. Se compone por seis fases que se complementan entre sí y, como se explicó, al menos tres autoridades –la UTF, la Comisión de Fiscalización y el CG del INE– coadyuvan en la ejecución de este procedimiento.

Procedimiento oficioso

El CG del INE, la Comisión de Fiscalización o la UTF pueden ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran configurar una violación en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora²⁴.

En casos específicos, los procedimientos oficiosos son complementarios al procedimiento administrativo de revisión de informes en la medida que los hechos y las conductas constitutivas de una supuesta irregularidad a

²² Artículo 77.2 de la LGPP.

²³ Artículos 44.1, inciso aa); 191.1, inciso g); 192.1 de LEGIPE.

²⁴ Artículo 26 del Reglamento de Procedimientos



investigar y, en su caso, sancionar, se originan de la comprobación de lo reportado o de lo informado por el sujeto obligado²⁵.

En el caso concreto, por las particularidades del asunto y el calendario del proceso electoral local, no se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso, por lo cual al concluir el procedimiento de revisión de informes la Comisión de Fiscalización aprobó el dictamen consolidado, el cual fue sometido directamente a consideración del CG del INE.

3.2 Violaciones al derecho de audiencia en el procedimiento de revisión de informes

La parte actora alega que la UTF violó el derecho de audiencia en el procedimiento de revisión de informes, al considerar que la autoridad debió:

- Prevenir a MORENA de su obligación de comunicar a las personas precandidatas las aclaraciones o rectificaciones que ordenó la autoridad en el escrito de errores y omisiones²⁶.
- Requerir directamente al precandidato la presentación de su informe de gastos de precampaña, con base en el acuerdo CF/018/2020 de la Comisión de Fiscalización²⁷ e informarle las consecuencias jurídicas de incumplir con el requerimiento.

Lo anterior, ya que –en su opinión– el precandidato no tuvo acceso al SIF para poder cumplir con la obligación, pues los únicos que tienen acceso al sistema son los partidos políticos²⁸. Señalan que, de esta manera, hubieran tenido la oportunidad de presentar aclaraciones o rectificaciones pertinentes²⁹.

²⁵ Por ejemplo, en el caso SUP-RAP-61/2021.

²⁶ *Idem*.

²⁷ En ese acuerdo se previó el procedimiento que se debía seguir ante el incumplimiento en la presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña en el actual proceso electoral.

²⁸ Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Raúl Morón Orozco en el juicio SUP-JDC-425/2021 y del escrito de demanda que presentó MORENA en el recurso SUP-RAP-74/2021.

²⁹ *Idem*.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

3.2.1 En el procedimiento de revisión, la autoridad no debía prevenir a MORENA para que informara al precandidato de las aclaraciones o rectificaciones que ordenó la UTF en el oficio de errores y omisiones ni, en su caso, de notificarle directamente a la parte recurrente la omisión en la presentación del informe de gastos.

Planteamiento. La parte recurrente alega que la autoridad violó su derecho de defensa en el procedimiento de revisión, porque debió comunicarle al actor las observaciones que emitió la autoridad en el escrito de errores y omisiones³⁰.

Asimismo, también alega que la autoridad debió requerir directamente al precandidato para que presentara su informe de gastos de precampaña con base en el Acuerdo CF/018/2020 de la Comisión de Fiscalización³¹ e informarle las consecuencias jurídicas en caso de incumplir con el requerimiento.

Lo anterior, ya que según alega el precandidato no tuvo acceso al SIF para poder cumplir con la obligación, pues los únicos que tienen acceso al sistema son los partidos políticos³². Señala que, de esta manera, hubiera tenido la oportunidad de presentar aclaraciones o rectificaciones pertinentes³³.

Tesis. A juicio de esta Sala Superior, son **infundados** los agravios de la parte actora, porque no se advierte la obligación de la autoridad de realizar el requerimiento directamente al precandidato ni de hacer la prevención alegada en el escrito de errores y omisiones, ya que la aplicabilidad del Acuerdo CF/018/2020 estaba condicionada a que los partidos políticos registraran a sus precandidatos en el SIF a través del

³⁰ Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Raúl Morón Orozco en el juicio SUP-JDC-425/2021.

³¹ El cual previó el procedimiento que se debía seguir ante el incumplimiento en la presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña en el actual proceso electoral.

³² Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Raúl Morón Orozco en el Juicio SUP-JDC-425/2021 y del escrito de demanda que presentó MORENA en el recurso SUP-RAP-74/2021.

³³ *Ídem*.



SNR.

Justificación.

Previo al análisis del caso concreto, resulta conveniente precisar que esta Sala Superior advierte que **el SNR y el SIF son sistemas informáticos comunicados** y su implementación tiene como objetivo **dotar de la funcionalidad y la celeridad que rige en los procedimientos para el control, la fiscalización oportuna y la vigilancia de los recursos.**

En ese contexto, se ha destacado en distintos precedentes la relevancia de llevar a cabo el registro de precandidatos y candidatos en el SNR, como se explica enseguida.

En primer lugar, es importante hacer notar que desde la emisión de los lineamientos para establecer el proceso de captura de la información en el SNR³⁴, **el registro de los precandidatos y candidatos en dicho sistema es relevante para el ejercicio de la función fiscalizadora** y constituye un pilar primordial para el desarrollo de las actividades de los sujetos obligados y para el ejercicio pleno de las atribuciones de las autoridades electorales.

Al respecto, esta Sala Superior a partir del marco constitucional y legal que establece que los partidos políticos son entes públicos y que tienen como fin la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, así como de asegurar la observancia de los principales objetivos de la fiscalización consistentes en el aseguramiento de la transparencia, la equidad y la legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines, señaló que **el ejercicio de la fiscalización no puede entenderse como una afectación a los partidos políticos dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de**

³⁴ Acuerdo del CG del INE identificado como INE/CG1082/2015; así como, de lo previsto en el artículo 4, párrafo 1, inciso rr) del Reglamento de Fiscalización.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

partidos³⁵.

En ese sentido, se ha sostenido que la existencia de obligaciones implícitas para los partidos políticos, como es la obligación de registro en el SNR o la presentación de ciertos requisitos en formatos homogéneos, exigen un **patrón de comportamiento necesario para el respeto de las normas de orden público**.

Ello, en el marco de la reforma constitucional que en materia de fiscalización orientó la gestión pública hacia la transparencia y eficacia, además de que instauró una perspectiva de austeridad, disciplina y racionalidad presupuestal³⁶.

Así, la Sala Superior expresamente ha reconocido que el SNR se creó bajo “un criterio razonable forjado a través de la experiencia de los procesos electorales recientes y la oportunidad de la utilización de las herramientas informáticas; todo con la finalidad de cumplir un propósito imperativo de utilidad para satisfacer el interés público determinado constitucionalmente, como lo es la fiscalización de los recursos públicos otorgados a los precandidatos, aspirantes, candidatos y candidatos independientes”³⁷.

Por tanto, la reglamentación sobre las comunicaciones electrónicas y las notificaciones permite el desarrollo de un canal de comunicación entre la autoridad fiscalizadora y los sujetos previstos en la norma, el cual se caracteriza por su **eficiencia** y **expedites** en el marco del mandato constitucional de lograr la **fiscalización en tiempo real, aprovechando los avances de la ciencia y la tecnología como es la internet y el correo electrónico**³⁸.

En ese contexto, la implementación de un sistema de comunicación electrónica como el que se crea entre el SNR y el SIF adquiere gran

³⁵ Cfr. al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-825/2015.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem, págs. 49 y 50.

³⁸ Consideraciones sostenidas en el recurso de apelación SUP-RAP-71/2017, aprobado en sesión del 22 de febrero de 2017, por unanimidad de votos.



relevancia para efectos de las notificaciones electrónicas de los actos administrativos, particularmente de los actos cuya materia es la fiscalización, así como de las garantías procesales que operan en este tipo de procedimientos³⁹.

A manera de ejemplo, al determinar cuál es el medio de notificación que debe realizarse a los aspirantes que omiten presentar sus informes de ingresos y gastos del periodo de obtención de apoyo, este Tribunal ha reconocido la posibilidad de utilizar los medios disponibles en el SNR para la comunicación con el aspirante.

En ese sentido, ha declarado la validez de estos medios de comunicación y decretado que a partir de su realización inicia el cómputo correspondiente para la imposición de los medios de impugnación correspondientes⁴⁰.

Por todo esto, la comunicación entre los sistemas informáticos identificados como el SNR y el SIF dota de efectividad a las comunicaciones entre las autoridades y los sujetos obligados, así como al propio sistema de fiscalización cuya operación es en tiempo real.

No obstante, **es condición indispensable para la comunicación por esta vía que los partidos políticos**, en ejercicio de las obligaciones que la ley dispone, **realicen los registros de los precandidatos y candidatos correspondientes.**

Caso concreto.

El Acuerdo CF/018/2020 ordena –en su punto de acuerdo segundo– a la UTF que debe requerirles a aquellos sujetos obligados que hubieran

³⁹ Consideraciones sostenidas en el recurso de apelación SUP-RAP-71/2017, aprobado en sesión del 22 de febrero de 2017, por unanimidad de votos. La Sala Superior ha reconocido la necesidad de una comunicación constante y permanente en la que los efectos de ésta sean igualmente claros para los sujetos obligados.

⁴⁰ Véase, SUP-RAP-179/2019. En este contexto, se emitió la jurisprudencia 21/2019 de rubro NOTIFICACIÓN. LA REALIZADA POR CORREO ELECTRÓNICO A LOS SUJETOS FISCALIZADOS, SURTE EFECTOS A PARTIR DE SU RECEPCIÓN, PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN, que dispone que las notificaciones electrónicas realizadas por medio del SIF (coordinado con el SNR) son válidas.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

omitido presentar sus informes que, en un plazo improrrogable de un día natural, registren sus operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda de eventos, adjunten evidencia comprobatoria y presenten el informe respecto de sus ingresos y gastos en el SIF.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que dichos requerimientos o prevenciones solo son aplicables para los precandidatos que se encuentran registrados en el SIF.

Lo anterior, ya que, como se explicó, la obligación de la autoridad de requerir a los precandidatos el escrito de errores y omisiones surge después de que el partido lleve a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas a través del SNR.

En ese sentido, se observa que la labor del partido de registrar a los precandidatos en el sistema en línea es determinante para que, posteriormente, la autoridad pueda requerir a los sujetos obligados de presentar su informe de gastos en el procedimiento de revisión de informes.

Asimismo, en el punto de acuerdo tercero precisamente se especifica que los requerimientos realizados por la UTF deberán realizarse a todos los interesados de manera electrónica a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF.

Esto es coherente con el régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las personas precandidatas, pues, por ley, ambos sujetos comparten la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña⁴¹.

Como parte de esta responsabilidad en común, la Sala Superior ha

⁴¹ Artículo 79.1, inciso a), fracción I y II de la LGPP 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; 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.



señalado que, aunque el responsable directo de subir al SIF los informes de ingresos y gastos de precampaña es el partido político, los precandidatos tienen la obligación solidaria de cumplir con este requisito.

Este requisito se cumple una vez que el precandidato presenta el informe ante el partido político en el plazo en el que debe hacerlo, con el fin de no retrasar la labor de la autoridad fiscalizadora y cumplir con los tiempos previstos en la ley⁴².

En ese sentido, el régimen solidario de responsabilidad obliga al partido político a ser el puente de comunicación entre la autoridad fiscalizadora y las personas precandidatas, pues es él quien –como se explicó– tiene la obligación de presentar los informes ante la autoridad electoral, a través del sistema de contabilidad en línea.

Sin embargo, en la medida en que MORENA no cumplió con su obligación de registrar como precandidato a Raúl Morón Orozco en su sistema, la autoridad fiscalizadora no podía identificar al precandidato y, por lo tanto, no podía llevar a cabo las notificaciones electrónicas habilitadas con base en lo ordenado en el Acuerdo CF/018/2020.

No pasa desapercibido para esta autoridad que tanto el partido como el ciudadano actor alegan que MORENA no llevó a cabo ningún registro al interior del partido y que por eso no se capturó ninguna información sobre el actor en el SIF.

No obstante, contrario a lo que argumentan los recurrentes, se identifica el registro de Raúl Morón Orozco en el procedimiento interno de selección, como se advierte a continuación⁴³:

⁴² Consúltese la Tesis LIX/2015 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; y la sentencia en el recurso SUP-REP-43/2016.

⁴³ <https://morena.si/wp-content/uploads/2021/01/Registro-Michoacan.pdf>

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS



Comisión Nacional de Elecciones

Relación de solicitudes de registro aprobadas en el proceso de selección de la candidatura para Gobernador del Estado; para el proceso electoral 2020-2021, en el Estado de Michoacán:

#	Registro aprobado
1.	RAÚL MORÓN OROZCO

Lo anterior de conformidad con el tercer párrafo de la Base 1 de la convocatoria al proceso de selección de la candidatura para Gobernador/a del Estado; para el proceso electoral 2020-2021, en el estado de Michoacán.

Por otra parte, esta Sala Superior no ignora el deber de la autoridad fiscalizadora de **respetar la garantía de audiencia** de toda persona previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que restrinja o prive del ejercicio de derechos⁴⁴.

Sin embargo, en el presente caso, esta Sala Superior considera que sí se respetó el derecho de audiencia de la parte actora, pues de las constancias que integran el expediente se advierte que la autoridad fiscalizadora sí realizó un requerimiento en el oficio INE/UTF/DA/7071/2021 de errores y omisiones notificado a MORENA el quince de febrero durante el procedimiento de revisión de informes.

Incluso, el veintidós de febrero, MORENA dio contestación a dicho requerimiento, en el sentido de que al interior de Morena no hubo registro de precandidato y, por tanto, no hubo precampaña.

Asimismo, refirieron 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.

Aunado a ello, el cinco de marzo, la autoridad fiscalizadora solicitó a Raúl Morón Orozco información a través del oficio INE/UTF/DA/9963/2021, derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante la precampaña.

⁴⁴ Véase la jurisprudencia 26/2015 de rubro **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 25 y 26.



Dicha solicitud dirigida directamente al precandidato es clara en hacer de su conocimiento que:

- No se localizó su registro en el sistema nacional de precandidatos.
- No se detectó que hubiera presentado informes de gastos de precampaña.
- Se detectó propaganda propia de una precampaña que lo beneficiaba y que “presumiblemente le puede ser atribuible”.

Si bien, no se le indicó de manera específica que le era aplicable el artículo 229 de la LEGIPE, se le dijo de forma expresa y manifiesta que las disposiciones en materia de fiscalización previstas en la LEGIPE le eran aplicables.

Por su parte, el actor dio contestación a la solicitud de información el trece de marzo, en el sentido de que nunca fue registrado como precandidato y que no realizó precampaña, por lo cual no tiene gastos que reportar.

En suma, se considera que, con los dos requerimientos efectuados, uno al partido y otro al candidato, aun y cuando la autoridad no estaba legalmente obligada a realizarlo, se garantizó el derecho de audiencia, al dar la oportunidad para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

Por otra parte, esta Sala Superior tampoco desconoce que la parte recurrente argumenta que el precedente en el juicio SUP-JDC-1521/2016 y acumulado es aplicable para dirimir esta controversia, ya que –en su opinión– la autoridad electoral en ese asunto requirió personalmente a un precandidato para que presentara en un plazo determinado su informe de ingresos y gastos de campaña.

Sin embargo, se considera que el precedente no es aplicable al caso concreto, ya que en este juicio rige un marco reglamentario diferente al del precedente, sumado a que existen hechos distintos.

Por ejemplo, el veintiuno de octubre de dos mil veinte se aprobó el

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Acuerdo CF/018/2020 que reglamenta el procedimiento a seguir ante el incumplimiento en la presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados.

En este acuerdo se le ordena a la UTF notificarles a todos los interesados los requerimientos de manera electrónica, a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF.

Sin embargo, –como se explicó– con base en el régimen de responsabilidad solidaria, dicha determinación solo es aplicable para los precandidatos que se encuentran registrados en el SIF, ya que la obligación de la autoridad fiscalizadora de notificarles a los precandidatos la omisión en la presentación del informe de gastos surge después de que el partido lleve a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas en el referido sistema.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que este juicio ciudadano federal se separa del precedente SUP-JDC-1521/2016, porque actualmente se cuenta con un marco normativo que –como se señaló en el apartado anterior– es congruente con el régimen de responsabilidad solidaria que comparten los partidos políticos y sus precandidatos.

Entonces, al estar acreditado que MORENA no registró a Raúl Morón Orozco en el SNR, este órgano jurisdiccional considera que la autoridad fiscalizadora no tenía la obligación de requerirle directamente al precandidato de MORENA la omisión en la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña durante el procedimiento de revisión.

Esto aunado a que tampoco se les violó su garantía de audiencia, pues tanto al partido como al precandidato les fueron enviados oficios requiriendo información para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

3.3 El actor y recurrente sancionados actualizan el supuesto previsto en el artículo 229 de la LEGIPE.



Planteamiento. Tanto el actor como el partido MORENA ofrecen diversas razones para intentar justificar que, en el presente caso, no se encontraban en el supuesto previsto en el artículo 229 de la LEGIPE.

Tesis. A consideración de la Sala Superior, fue correcto el análisis de la autoridad responsable.

Justificación.

3.3.1 Raúl Morón tuvo el carácter de precandidato a la gubernatura de Michoacán

Contrario a los planteamientos de las demandas, Raúl Morón Orozco sí tuvo el carácter de precandidato a la gubernatura de Michoacán; por lo tanto, tenía la obligación en materia de fiscalización de entregar su informe de gastos de precampaña.

En primer lugar, antes de analizar el caso, es importante precisar que esta Sala Superior ha sustentado el criterio relativo a que las personas que pretendan ser postuladas por un partido político como **candidata o candidato a un cargo de elección popular, deben ser consideradas como precandidaturas, con independencia de que obtuvieran, del órgano partidista facultado para ello, algún tipo de registro con la denominación de precandidatura.**

Así, la Sala Superior ha establecido que **un precandidato o precandidata es, en términos generales, una persona que pretende ser postulada por un partido político como candidata a algún cargo de elección popular, conforme a la ley y a la candidatura de un partido político, en el procedimiento de selección interna de precandidatura a cargos de elección popular, sin que tal calidad se limite, conforme a la ley, a algún procedimiento de selección en particular como lo alegan los promoventes⁴⁵.**

⁴⁵ Véanse el SUP-RAP-121/2015, SUP-RAP-183/2015 y SUP-RAP-204/2016.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

En ese sentido, para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización, resulta irrelevante si se les denomina expresamente como precandidaturas, aspirantes o participantes.

Caso concreto.

Es hecho notorio, que se invoca en términos del artículo 15 de la Ley de Medios, 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.⁴⁶

Por lo cual, se advierte que 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.⁴⁷

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.⁴⁸

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

⁴⁶ <https://morena.si/wp-content/uploads/2021/01/Registro-Michoacan.pdf>

⁴⁷ Los cuales constan en los anexos del expediente del asunto SUP-JDC-425/2021.

⁴⁸ *Ídem*.



si en todos los casos existió un registro formal del partido político en el que se les denominó expresamente con tal carácter.

3.3.2 El actor en su carácter de precandidato a la gubernatura de Michoacán tenía la obligación en materia de fiscalización de presentar su informe de gastos en ceros, aun en el caso de que no hubiera existido precampaña

Si bien MORENA y el actor afirman que no existió una etapa de precampaña denominada así por el partido de acuerdo con su procedimiento interno y, por lo tanto, sostienen que no tuvieron que reportar gastos; este órgano jurisdiccional ha precisado que la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos⁴⁹.

Lo anterior, significa que incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no solo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora, ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es necesario presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.

Debe destacarse que las personas aspirantes, las precandidaturas y candidaturas son sujetas de derechos y obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña, campaña y de cualquier acción que realicen dirigida a la promoción de su postulación.

En este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente las personas aspirantes, las precandidaturas y candidaturas, como lo precisó la autoridad

⁴⁹ Véase SUP-JDC-1521/2016.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

fiscalizadora, son responsables solidarias respecto de la conducta en análisis.

Consecuentemente, en la hipótesis no concedida de que no hubo una etapa de precampañas como se alega en las demandas, las precandidaturas y candidaturas no se encontraban exentas de presentar el informe de precampaña, porque, aun cuando no hubiesen tenido ingresos y egresos, tenían el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora en ceros.

3.3.3 El informe presentado por MORENA *ad cautelam* no puede ser considerado como extemporáneo

La parte actora manifiesta como agravio que la resolución del Consejo General del INE está indebidamente fundada y motivada, porque la responsable ilegalmente consideró que se omitió presentar el informe de precampaña, ya que el partido MORENA presentó ***ad cautelam*** un informe y, por lo tanto, en caso de existir una irregularidad sería la presentación extemporánea y no la no presentación del informe.

En ese sentido, a juicio de Raúl Morón Orozco, no era acreedor a la pérdida o cancelación de su registro sino, en todo caso, a una sanción menor, lo que además resultaba congruente con diversos precedentes de esta Sala Superior.

Al respecto, esta Sala Superior considera que los agravios del actor son **infundados**, ya que el criterio reiterado de esta Sala Superior es que efectivamente se debe tener como presentación extemporánea del informe aquella que se realice cuando aún sea posible la verificación y revisión de los reportado por el partido y los precandidatos.

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.

En efecto, la línea jurisprudencial que ha establecido esta Sala Superior en los asuntos SUP-JDC152/2016, SUP-REC-103/2016 y SUP-RAP-197/2016 y su acumulado SUP-JDC-1520/2016, es enfática en establecer que la interpretación de equiparar las consecuencias jurídicas de la conducta atinente a la omisión de presentar los informes de precampañas respecto de su presentación extemporánea, requiere del ejercicio de una *hermenéutica diferenciada* y que garantice la protección del bien jurídico tutelado por la norma.

Así, 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. En tanto, la presentación extemporánea de tales informes, que también constituyen una infracción a la normativa electoral, debe ser sancionada en la medida en que retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora⁵⁰.

Ello, sin dejar de observar que la temporalidad en que se rinde no haga inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos

⁵⁰ Véase tesis de jurisprudencia 9/2016 de texto y rubro: **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA.**- De lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 443, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de presentar, dentro del plazo previsto, los respectivos informes de precampaña y campaña, con la finalidad de transparentar su actuación y rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora. En ese sentido, la conducta que obstaculice la rendición de cuentas, como lo es la presentación extemporánea de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, debe considerarse como una falta sustantiva, por tratarse de un daño directo al bien jurídico relacionado con la rendición de cuentas y a los principios de fiscalización, que impide garantizar, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 26 y 27.*

**SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS**

establecidos en la ley para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad, una vez realizados los requerimientos necesarios que la ley permite, en garantía del derecho al debido proceso.

En ese orden de ideas, los informes presentados por MORENA no pueden considerarse como válidos, ni siquiera de manera extemporánea, ya que, según el dicho de los promoventes, las constancias que obran en el expediente y lo señalado en la resolución reclamada, el **escrito fue recibido una vez concluido el procedimiento de revisión de informes de precampaña para la gubernatura de Michoacán.**

Conviene traer a colación el calendario de fiscalización que fue aprobado por la autoridad electoral para las precampañas de gubernatura en Michoacán, a efecto de evidenciar que la presentación del informe se realizó una vez que había concluido el proceso de fiscalización, en ese sentido, su presentación se tornó inútil y jurídicamente ineficaz para efectos de la revisión de ingresos y gastos de los sujetos obligados.

Fecha límite de entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
3	12	7	15	6	3	7
miércoles, 03 de febrero de 2021	lunes, 15 de febrero de 2021	lunes, 22 de febrero de 2021	martes, 09 de marzo de 2021	lunes, 15 de marzo de 2021	jueves, 18 de marzo de 2021	jueves, 25 de marzo de 2021

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 criterio⁵¹ 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.

Bajo esa línea argumentativa, permitir que los sujetos presenten información en cualquier momento rompería el modelo de fiscalización al poner en riesgo el ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al análisis y valoración de la totalidad de la información presentada por dichos sujetos con proximidad a la aprobación de los dictámenes y resoluciones.

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.

Al respecto, esta autoridad sostiene como criterio la siguiente Tesis:

⁵¹ Criterio sostenido en las sentencias de los expedientes SUP-RAP-197/2016, SUP-JDC-1521/2016 y la Opinión 03/2016.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS.- De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracciones I a III, de la Ley General de Partidos Políticos; 229, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 235, 238, 239, 240 y 242 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se desprende el deber de los institutos políticos de presentar informes de precampaña de los ingresos y gastos de cada una de sus precandidatas y precandidatos a cargos de elección popular, así como su responsabilidad solidaria en el cumplimiento de esa obligación. En este orden de ideas, cuando se acredita que éstos últimos presentaron en tiempo y forma el informe de gastos de precampaña correspondiente, ante el órgano competente del partido político en el cual militan y, no obstante ello, éste omite presentarlo ante la autoridad fiscalizadora mediante el sistema de contabilidad en línea, o bien, lo hace de manera extemporánea, la infracción a las normas que regulan dicha obligación, es atribuible sólo al partido político y no a quien ostenta una precandidatura, al actualizarse una excluyente de responsabilidad para tales personas obligadas, al ser producto de una omisión imputable exclusivamente al instituto político.

No obstante, dicha tesis no resulta aplicable al actor, ya que para que esto sea así, es necesario acreditar que este último presentó en tiempo y forma el informe de gastos de precampaña correspondiente, ante el órgano competente del partido político.

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.

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.

Se considera así, pues, como se explicó, podría tratarse de un mecanismo de simulación para evadir la responsabilidad y la sanción a que se hicieron acreedores por su omisión.

3.4 La autoridad responsable justificó la existencia de actos de precampaña

La parte actora argumenta que es indebida la determinación de la responsable sobre la existencia de actos de precampaña.

A juicio de esta Sala Superior, la parte actora no tiene razón, porque en este caso se acreditan los elementos personal, temporal y subjetivo.

En primer lugar, es importante establecer que para acreditar actos de precampaña se deben verificar los elementos siguientes:

- 1) El **personal** relativo a que los actos de precampaña los realicen los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidatos y en el contexto de los mensajes se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate;
- 2) El **temporal** consistente en que dichos actos o frases se realicen durante la etapa procesal de precampaña; y
- 3) El **subjetivo**, el cual de acuerdo con el criterio reiterado por esta Sala Superior, para acreditarse debe analizarse si los mensajes incluyen alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote el propósito de llamar a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, o que

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca⁵².

De la resolución y dictamen impugnados se advierte que la autoridad responsable tuvo por acreditados diversos actos de precampaña del aspirante a la candidatura de MORENA por la gubernatura del estado de Michoacán, y se analizaron y verificaron según el caso, los elementos personal, temporal y subjetivo.

En el caso, la responsable tuvo por acreditada la existencia de un banner en internet y catorce vinilonas, propaganda de la cual se advertía el apellido, nombre, incluso imagen y precandidatura a la cual se estaba postulando Raúl Morón Orozco, esto es, a la gubernatura de Michoacán.

En este sentido, tuvo por acreditados los elementos personal, temporal y subjetivo, lo que en consideración de este órgano jurisdiccional es correcto, debido a que, como se precisó en párrafos precedentes, Raúl Morón Orozco participó en el procedimiento de selección de la candidatura a la gubernatura en Michoacán, como se evidenció con la publicación de su registro ante la Comisión Nacional de Elecciones de Morena.

Ahora bien, también es importante precisar que, no obstante que fue requerido por la autoridad fiscalizadora (INE/UTF/DA/9963/2021)⁵³ para que aclarara sobre la propaganda encontrada en vía pública e internet, el actor se limitó a precisar que no había sido registrado como precandidato del partido político MORENA, e incluso, que ese instituto político informó que no realizaría precampaña al cargo de elección popular a la gubernatura del estado.

En este contexto, es claro para esta Sala Superior que, de las

⁵² Véase Jurisprudencia 4/2018, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

⁵³ Notificado el 5 de marzo de 2021.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS

constancias de autos, no está desvirtuada la existencia, autenticidad o contenido de la propaganda atribuida al actor, la cual le generó un beneficio al promover su nombre e imagen.

Imágenes de la propaganda detectada por la autoridad fiscalizadora:

-1 banner en internet



-14 vinilonas.



**SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS**



En todo caso, el actor debió demostrar la realización de actos necesarios y suficientes para deslindarse del mal manejo de su imagen.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia indican que si una persona advierte o conoce de la existencia de algún instrumento en el cual se emplee su imagen sin su consentimiento, o bien, que se difunda información a su nombre, no autorizada, lo ordinario es que implemente actos idóneos y eficaces para evitar, de manera real y objetiva, que dichos actos continúen, máxime cuando esa información le resulta perjudicial o contiene elementos que pudieran vulnerar lo dispuesto en las normas⁵⁴.

En este contexto, se puede concluirse válidamente que Raúl Morón Orozco sí realizó actos de precampaña.

⁵⁴ Al resolver los expedientes SUP-REP-JRC-273/2016, SUP-REP-579/2015, SUP-REP-602/2018 y acumulado, así como SUP-REP-674/2018. Asimismo, sirve como criterio orientador *mutatis mutandi* el sostenido en la tesis LXXXII/2016 de rubro “**PROPAGANDA ELECTORAL DIFUNDIDA EN INTERNET. ES INSUFICIENTE LA NEGATIVA DEL SUJETO DENUNCIADO RESPECTO DE SU AUTORÍA PARA DESCARTAR LA RESPONSABILIDAD POR INFRACCIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL**”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 67 y 68.



3.5. Fue correcta la individualización de la sanción al partido político MORENA

El partido señala que le genera agravio que la autoridad responsable le imponga una sanción económica indebidamente fundada y motivada, porque considera que cumplió con la totalidad de sus obligaciones normativas previstas en el artículo 79, 1. A) I. de la Ley General de Partidos Políticos, así como en el artículo 239.3 de la LEGIPE.

Al respecto, alega que hizo del conocimiento a la UTF la existencia de los diecisiete informes de ingresos y gastos de precampaña de manera extemporánea, mediante el escrito de veintidós de marzo de dos mil veintiuno y que desconoce los motivos por los cuales la responsable no los valoró al momento de emitir las sanciones.

En ese sentido, expone que es arbitraria la imposición de las sanciones, porque la autoridad responsable omitió analizar que sí se presentaron los informes.

Refiere el partido recurrente que la autoridad incurrió en una violación a los principios de tipicidad, taxatividad, progresividad, proporcionalidad y exacta aplicación de la LEGIPE, al sancionarle incorrectamente por la supuesta omisión de presentar el referido informe. Argumenta que la autoridad los tuvo por recibidos y por presentados, aunque de manera extemporánea, por lo tanto, no debería calificar de manera dolosa el actuar del partido, ya que sí cumplió con el deber de transparencia en la aplicación o no de los recursos.

Por último, el partido político sostiene que hubo un exceso en la determinación de la pena y que la sanción impuesta a MORENA vulnera los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, lo que la hace contraria a la Jurisprudencia 62/2002 de esa Sala Superior.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundados** los motivos de disenso, en virtud de lo siguiente:

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Como se advierte, los diversos conceptos de agravio que formula el partido apelante tienen relación con distintos aspectos resueltos de forma previa en la presente resolución.

En efecto, el recurrente controvierte ciertos elementos de la individualización de la pena, como las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la intencionalidad de la conducta; y la trascendencia de las normas transgredidas.

No obstante, lo realiza a partir del presupuesto de que los actos sancionados no tenían el carácter de precampaña, que no existió ningún incumplimiento de las obligaciones legales y que el cumplimiento de la obligación se realizó de forma extemporánea.

Como afirma en su escrito, sostiene la ilegalidad de la individualización de la multa en la indebida motivación y fundamentación del acto impugnado. Sin embargo, esas cuestiones controvertidas han sido resueltas en la presente resolución y, por lo tanto, los agravios que hace valer en esta parte carecen de todo sustento, de ahí su ineficacia.

Como se resolvió anteriormente, los actos atribuibles al aspirante deben considerarse como de precampaña, con independencia de que obtuvieran algún tipo de registro o se les asignara la denominación de precandidaturas por parte del partido; la obligación de presentar los informes de gastos de precampaña existía sin importar la previsión expresa de esta etapa en su convocatoria de selección; los actos que realizó el ciudadano infractor tuvieron una intención electoral en el territorio en que era aspirante; y la presunta presentación extemporánea del informe no puede tener por efecto eximirle de la obligación, ya que, como se dijo, este fue presentado fuera del plazo legalmente establecido para que la autoridad fiscalizadora realizará su revisión por lo que se tiene como no presentado.

De esta forma, fue correcto que, al estar acreditada la existencia de la obligación del partido político, así como la responsabilidad en que incurrió



al incumplirla, la autoridad responsable procediera a analizar los elementos necesarios para cuantificar el monto de la multa.

De esta forma, al momento de determinar la multa al partido, la autoridad responsable tomó en cuenta lo siguiente: el tipo de infracción; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron; la comisión intencional o culposa de la falta; la transcendencia de las normas transgredidas; los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión; el daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas; y su reincidencia.

Además, consideró la capacidad económica del partido, de acuerdo con el financiamiento público federal para las actividades ordinarias que ha recibido y las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de otras infracciones a la normativa electoral.

A partir de esos elementos, impuso como sanción el monto que resultara de la suma del treinta por ciento sobre el tope máximo de gastos de precampaña establecido por la autoridad, en relación con los diversos aspirantes infractores en los procesos de selección de candidatos al cargo a la gubernatura y ayuntamiento, en el proceso electoral ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno en el estado de Michoacán.

Lo anterior, con fundamento en el acuerdo aprobado por la Comisión de Fiscalización en el que se definieron los criterios de proporcionalidad con los que se sancionará a cada instituto político derivado del financiamiento ordinario que perciben. El resultado obtenido ascendió a \$2,938,403.36 (dos millones novecientos treinta y ocho mil cuatrocientos tres pesos 36/100 M.N.).

En consecuencia, debe confirmarse en sus términos la sanción impuesta al partido apelante, al resultar infundados los agravios que presentó, y en virtud de que no controvertió las diversas consideraciones para la individualización de la multa relativas al tipo de infracción, el daño

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

provocado, la singularidad de la falta, la reincidencia y la capacidad de económica.

Lo anterior, porque con independencia de la individualización de la pena del precandidato, los hechos que se le atribuyen al partido político pueden valorarse de forma autónoma, al consistir en una conducta omisiva que vulneró la obligación legal que tenía, de conformidad con lo establecido en el artículo 456, fracción III, inciso a), numeral 1 de la LEGIPE.

Finalmente, es inoperante el agravio de MORENA relativo a que la resolución del INE le genera perjuicio, porque no previó la sustitución de su candidato y, como consecuencia de ello, el Instituto local, al cancelar el registro del candidato, tampoco previó la sustitución de la candidatura.

Lo anterior, ya que escapa de la controversia del presente asunto y, en todo caso, son actos atribuibles al Instituto local, mismos que pueden ser combatidos por el partido apelante a través de las vías jurisdiccionales correspondientes.

3.6 Es necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Planteamiento. El actor solicita la inaplicación del artículo 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de la LEGIPE⁵⁵, por las siguientes razones:

⁵⁵ Las porciones normativas que se solicita inaplicar son las siguientes:

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:

III. **Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato**



- Considera que la sanción de la pérdida del derecho a ser registrado por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido o, en su caso, la cancelación de registro no es proporcional, ya que constituyen una restricción injustificada al derecho a ser votado establecido en el artículo 35 de la Constitución;
- Señala que dichas normas no prevén la posibilidad de valorar las circunstancias particulares de cada caso, como son la capacidad económica del infractor, si fue o no reincidente, las atenuantes del caso y la gravedad de los hechos, lo que es contrario al principio de proporcionalidad de las sanciones;
- Considera que los artículos referidos no permiten la graduación de la sanción, ya que no permiten valorar distintos parámetros ni elementos objetivos para imponer la sanción, sino que de manera directa imponen la pena máxima al disponer la pérdida del derecho a ser registrado o en su caso la cancelación, lo que implica una restricción excesiva, desproporcionada e inconstitucional al derecho humano a ser votado;
- Afirma que las normas referidas son contrarias al principio de no restricción de derechos humanos, ya que la Constitución general no establece una restricción al derecho a ser votado y al derecho de afiliación relacionado con la presentación de informes de precampaña, por lo que la pérdida del derecho a ser registrado o, en su caso, la cancelación del registro no tiene sustento constitucional;
- Por lo anterior, solicita que se inapliquen los artículos 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c) de la LEGIPE.

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-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Conforme a lo anterior, el actor solicita a la Sala Superior que determine si la sanción de pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña es acorde a la Constitución general o, si dichas porciones normativas deben ser inaplicadas por restringir de manera injustificada el derecho a ser votado.

Tesis. Se considera **fundado parcialmente** el planteamiento de la parte impugnante.

Justificación. Las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, la cancelación de su registro, por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, son acordes a la regularidad constitucional.

Lo anterior, al tratarse de una medida que protege la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, inciso c), segundo párrafo,⁵⁶ de la Constitución federal. Consecuentemente, no puede acogerse la pretensión de la parte demandante de inaplicar al caso concreto tales disposiciones.

No obstante, este órgano jurisdiccional federal considera que, en el caso concreto, le asiste la razón a la parte demandante cuando sostiene que la sanción de pérdida o cancelación de registro que se establece —según una interpretación literal— en dichas disposiciones resulta cuestionable, a la luz de un análisis prescrito por el principio constitucional de proporcionalidad que deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal.

⁵⁶ “Art. 41 [...]”

II. [...]”

c) [...]”

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

[...]”



El análisis de proporcionalidad supone determinar si el legislativo diseñó las sanciones de que se trata de manera coherente, teniendo en consideración un orden o escala que garantice que los sujetos que sean sancionados por faltas similares reciban sanciones de gravedad comparable y que las personas sancionadas por faltas de distinta gravedad reciban sanciones acordes con la propia graduación del marco legal, así como que las sanciones que se apliquen estén en función de la gravedad de las infracciones.

Lo anterior es así, en virtud de que la punibilidad es la conminación de privación o restricción de bienes del autor de la infracción, formulada por la legislatura para la prevención general, y determinada cualitativamente por la clase del bien jurídico tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y lesión a este.

Cobran aplicación al caso las razones que sustentan la Tesis 1.ª CCCXI/2014 (10.ª) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro **PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO**⁵⁷.

Consecuentemente, las sanciones previstas en las disposiciones legales invocadas (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro) no caben ser aplicadas de forma automática o categórica en todos los casos, sino, 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.

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 Constitución

⁵⁷ Registro digital 2007343.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

general, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.

Por consiguiente, resulta necesario apartarse de una interpretación — literal o de algún otro tipo de interpretación que arroje un producto similar— de las disposiciones legales en estudio que dé como resultado una lectura desproporcionada y, en su lugar, preferir **una interpretación que otorgue una protección más amplia al derecho humano fundamental al sufragio pasivo** frente a las obligaciones derivadas del sistema de fiscalización y, en particular, de las obligaciones de los partidos y de los precandidatos de rendir cuentas.

Cabe señalar que estas obligaciones derivan del mandato constitucional de vigilar el origen y el destino de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, sus candidatos y precandidatos.

Esto es, a juicio de esta Sala Superior, las porciones normativas reclamadas son válidas constitucionalmente,⁵⁸ siempre que se interpreten de tal forma que permitan el ejercicio más favorable del derecho humano fundamental a ser votado.

Es decir, con una lectura que proteja derechos humanos, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho con la protección más amplia, y, al mismo tiempo, permitan el ejercicio efectivo del sistema de fiscalización por la autoridad y preserven así la tutela de los principios o valores constitucionales que justifican dicho sistema, como son la transparencia, rendición de cuentas y de control.

Al respecto, es importante tener presente que, conforme al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Comentario General Número 25,⁵⁹ cualesquiera condiciones que se

⁵⁸ Lo anterior encuentra sustento argumentativo en la Tesis LXIX/2011 plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Registro digital 160525.

⁵⁹ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57. ° periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrs. 2 a 5.

⁵⁹ *Ibid.*, párr. 15.



impongan al ejercicio de los derechos a votar y ser elegido, consagrados, de entre otros en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberán basarse en criterios **objetivos y razonables**.

En el mismo sentido, de acuerdo con las Directrices del Código de buenas prácticas en materia electoral, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), si bien puede estar prevista la privación del derecho de sufragio activo y pasivo, esa previsión debe estar sometida, de entre otras, a las condiciones siguientes:

- Deberán estar previstas en la ley;
- Deberá respetarse el **principio de proporcionalidad**; las condiciones para privar a una persona del derecho a presentarse como candidato pueden ser menos estrictas que las que rigen la privación del derecho al voto.

En concordancia con lo anterior, procede realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c) de la LEGIPE, de tal forma que su sentido y alcance sea el siguiente: la autoridad al aplicar dichas disposiciones, antes de imponer la sanción máxima (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro), deberá tener en cuenta, necesariamente, la clase de bienes tutelados, la magnitud en que se afecten y la lesión a estos, de tal forma que en todo caso se salvaguarde la función fiscalizadora y los bienes jurídicos que busca tutelar de manera que no se impida o entorpezca y, a la vez, no se restrinja de manera absoluta el derecho humano a ser votado.

En tal virtud, deberá **i)** distinguirse entre la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, y la presentación extemporánea del mismo, y **ii)** en consecuencia, para sancionar dichas conductas, la autoridad deberá tomar en cuenta las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, de acuerdo con el catálogo de sanciones contemplado en el artículo 456 de la ley.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

3.6.1 Marco normativo de los valores a considerar

3.6.1.1 Marco normativo del derecho al voto

Como premisa normativa inicial es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior considerar que el derecho de la ciudadanía al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su correlativo artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es un derecho humano fundamental de carácter político-electoral de base constitucional y configuración legal.

Esto significa que puede ser válidamente regulado por la legislatura ordinaria, siempre que respeten su contenido esencial y, por tanto, sin condiciones que hagan nugatorio su contenido, o bien sean irrazonables, carentes de una base objetiva o desproporcionadas.

En esa línea, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente. En caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos sobre el significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado. Además, los requisitos exigidos a los ciudadanos para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados, como se indicó, con criterios razonables y proporcionales⁶⁰.

De forma coincidente con lo anterior, la Sala Superior ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben interpretarse de forma limitativa. Por lo que, para su aplicación, deben cumplir con el

⁶⁰ Pleno de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, Sentencia de 12 de enero de 2010, pág. 91.



principio de legalidad; es decir, deben estar expresamente previstas en una ley y cumplir el requisito de proporcionalidad⁶¹.

El derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de la protección hasta su ejercicio efectivo. El derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no protege una forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas.

A través del derecho al voto, las sociedades adquieren la posibilidad de participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos; involucra la voluntad popular en la libre determinación de las decisiones políticas y potencializa la constitución de formas de gobierno democráticas. Cualquier restricción que se imponga a su ejercicio deberá basarse en criterios objetivos y claros; y no podrá suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación, que deberán ser razonables⁶².

Se consideran como medidas irrazonables la imposición de restricciones discriminatorias, basadas en el nivel de instrucción, el lugar de residencia, la descendencia, la afiliación política, de entre otros; así como la imposición de desventajas en las candidaturas en virtud de dichos criterios⁶³.

La Corte IDH ha establecido que, en una sociedad democrática, el reconocimiento de los derechos y libertades inherentes de la persona, su garantía y el respeto al Estado de derecho constituyen una triada indispensable. Entre las condiciones necesarias para alcanzar una sociedad democrática, se encuentra el derecho de acceso al cargo y su ejercicio de conformidad con la ley; la celebración de elecciones

⁶¹ Tesis LXVI/2016 de rubro **SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL**. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 133 y 134.

⁶² ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57. s° periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrs. 2 a 5.

⁶³ *Ibid.*, párr. 15.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; la existencia de un régimen plural de participación; y, la separación e independencia de los poderes públicos⁶⁴.

Los derechos políticos tienen una relación estrecha con la garantía de otros derechos sustantivos, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libre participación política y la libertad de asociación. En conjunto, hacen posible el *juego democrático*, al propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En consecuencia, su protección es un fin en sí mismo de las sociedades democráticas y un medio para su preservación⁶⁵.

La previsión de requisitos para el ejercicio del derecho a la participación política no es un derecho absoluto, sino que se encuentra limitado por amplias regulaciones estatales. Los Estados pueden establecer estándares para condicionar la participación política de la ciudadanía⁶⁶. Si bien, la regulación de los procesos democráticos debe responder a las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de cada sociedad, también debe apegarse a los parámetros convencionales del Sistema Interamericano⁶⁷.

En ese sentido, los Estados tienen la facultad de establecer condiciones generales para el desarrollo y ejecución de los procesos electorales. En consecuencia, es posible establecer estándares reglamentarios del ejercicio al voto, siempre y cuando la regulación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir una finalidad legítima y sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática⁶⁸.

De acuerdo con el mismo tribunal regional en materia de derechos humanos, la necesidad de la medida se justifica en tres aspectos: i) satisfacer una necesidad social imperiosa, es decir, estar orientada a un

⁶⁴ Corte IDH, Caso Yatama vs., Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 127, párrs. 191 a 194.

⁶⁵ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Excepciones preliminares, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 184, párrs. 140 a 143.

⁶⁶ Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 208.

⁶⁷ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párr. 166.

⁶⁸ Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 148 a 150.



interés público imperativo; que ii) de las diversas medidas posibles, sea la que en menor grado restrinja el derecho protegido; y, iii) que se ajuste estrechamente al logro del objetivo legítimo⁶⁹.

3.6.1.2 Marco normativo de la fiscalización en los informes de ingresos y gastos de precampaña

El artículo 229 de la LEGIPE establece la obligación para los partidos políticos de presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidatos, de manera individual por cada uno de los precandidatos y para cada precandidatura, para lo cual, deberán de acompañar la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Dicha norma protege distintos bienes jurídicos, como son la transparencia y rendición de cuentas, mediante la obligación de presentar los informes de precampaña. Esto implica que existan instrumentos a través de los cuales los partidos políticos y precandidatos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación a la autoridad, coadyuvando a que la autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización.

La no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por los partidos políticos y precandidatos en la competencia interna para designación de sus candidatos a un cargo de elección popular.

Ahora, no basta con presentar los informes de gastos de precampaña, sino que además dichos informes deben presentarse en los plazos

⁶⁹ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párrs., 185 y 186.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

Lo anterior es relevante, ya que, como lo determinó el Tribunal Pleno de la SCJN, al resolver sobre la dimensión del plazo para presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, existe la obligación de presentar el informe de precampaña a la brevedad posible, ya que la autoridad debe contar con la información financiera que le permita evaluar si los precandidatos cumplieron o no con sus obligaciones en materia de fiscalización, de entre ellas, la de no rebasar el tope de gastos de precampaña, lo cual constituye un requisito para la procedencia del registro, por lo que resulta imprescindible no demorar su presentación.

Los artículos 229, numeral 3, establece dos hipótesis distintas, la primera regula el supuesto en el que los precandidatos obtienen la mayoría de los votos en la consulta interna y que ante la falta de presentación del informe se prevé la pérdida del derecho a ser registrado como candidato, mientras que la segunda hipótesis regula aquellos casos en los que los precandidatos no obtuvieron la postulación señalando que será sancionado en términos del libro octavo de la ley.

En este sentido, si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de los votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, **no podrá ser registrado legalmente como candidato.**

Por su parte, 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, Título Primero, Capítulo I, de la LEGIPE.

El artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE establecen, conjuntamente, las consecuencias en caso de que los precandidatos incumplan con su obligación de presentar sus informes de



precampaña y, por lo tanto, con la obligación de rendir cuentas de los ingresos que utilizaron para sus precampañas.

En particular, el artículo 445, párrafo 1, inciso d), establece que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la ley no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la ley.

Por su parte, el artículo 456, párrafo 1, inciso c), establece que las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

- Con amonestación pública;
- Con multa; y
- 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 les 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.

Es importante señalar que el modelo de fiscalización implementado con motivo de las reformas constitucionales y legales de dos mil catorce tuvo cambios relevantes, puesto que se incluye también a los precandidatos como sujetos obligados respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

En este modelo de fiscalización, los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen –en este caso por la falta de presentación de los informes de precampaña– con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Lo anterior, ya que el bien jurídico del sistema de fiscalización requiere constatar el uso y destino real de los ingresos y gastos de los precandidatos, de tal forma que, si llegan a asumir una candidatura, la ciudadanía conozca en tiempo real y de manera transparente los recursos utilizados durante las precampañas.

Por lo tanto, del marco legal en materia de fiscalización y de manera particular de la obligación de presentar los informes de precampaña y las consecuencias jurídicas en caso de no presentarlos en los plazos establecidos, se advierte que el legislador buscó proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia como son la facultad fiscalizadora de la autoridad administrativa y la certeza y rendición de cuentas.

Es importante indicar que la interpretación conforme de los artículos 229, párrafo 3, 445 y 456, párrafo 1, inciso c), de la LEGIPE ofrecida en la presente ejecutoria no resulta incompatible con lo determinado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas (legislación del estado de Coahuila) y 56/2014 y sus acumuladas (legislación del Estado de México), en las que se determinó reconocer la validez del artículo 173, párrafo 1, del Código Electoral de Coahuila y el artículo 113 del Código Electoral del Estado de México.

El primero de los artículos citados establece la sanción de cancelación de registro para los candidatos que incumplen la obligación de entregar su informe de gastos de precampaña, mientras que el segundo artículo establecía la negativa de registro para los aspirantes a candidatos independientes que omitan la presentación de su informe de actos tendientes a obtener apoyo ciudadano dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del plazo para recabarlos.

Respecto al artículo 173, párrafo 3, de la ley electoral de Coahuila, el pleno determinó que era infundado el argumento relacionado con la sanción inusitada de pérdida de derecho a ser postulado para cargos de elección popular, pues sostuvo que es criterio de la Suprema Corte que



la sanción de pérdida de ese derecho ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro de plazo previsto para ello es acorde con la Constitución federal.

En relación con el artículo 113 impugnado de la ley electoral del Estado de México, el partido demandante sostuvo que dicho artículo establecía una sanción extrema, que no permitía una individualización de la sanción.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó que, opuestamente a lo sostenido por el demandante, dicho artículo no establecía una sanción, sino una causa de improcedencia y que en todo caso quienes se consideraran afectados tenían a su disposición el sistema de medios de impugnativos en materia electoral. Así, de cara a los conceptos de invalidez hechos valer, el Tribunal Pleno reconoció la validez de ambas normas legales locales.

Ciertamente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no analizó la regularidad constitucional de los artículos ahora reclamados, de hecho, en la Acción de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas invoca, a mayor abundamiento, el artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE para afirmar que el artículo 173, párrafo 3, de la ley electoral de Coahuila es compatible con la ley general.

Con todo, de las acciones citadas cabe extraer un criterio en el sentido de que no se trata de una sanción inusitada de las prohibidas en el artículo 22 de la Constitución federal.

Sin embargo, es necesario distinguir las citadas acciones de inconstitucionalidad del presente caso. En primer lugar, el criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se realizó mediante un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad de las normas locales reclamadas, es decir, sin existir un acto concreto de aplicación de estas.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Al respecto, hay que tener presente que en el plano de la aplicación de las normas se suelen identificar motivos de invalidez que no se pueden advertir con la sola entrada en vigor de las normas generales.

En segundo lugar, en relación con el punto anterior, como se indicó, el reconocimiento de validez de las normas legales locales se hizo de frente a los conceptos de invalidez esgrimidos en aquellos medios de control de constitucionalidad.

El planteamiento de motivos de impugnación en los medios de control como el presente puede revelar otras aristas de visos de inconstitucionalidad. En el presente caso, los demandantes plantean un agravio distinto en el sentido de que las normas reclamadas no resultan proporcionales.

En tercer lugar, el Tribunal Pleno determinó expresamente al resolver la acción 56/2014 que los promoventes tenían a su disposición los medios de control de carácter concreto.

Finalmente, en cuarto lugar, en el caso concreto, a los demandantes se les impuso ya la sanción cuya invalidez reclaman.

3.6.1.3 Precedentes aplicables de la Sala Superior sobre la gradualidad de las sanciones ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos

- **SUP-JDC- 1521/2016**

La Sala Superior determinó que la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave en contra el bien jurídico de la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, en tanto que la presentación extemporánea de tales informes –que también constituye una infracción a la normativa electoral– debe ser sancionada en la medida en que se retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

Para lo cual se debe atender la temporalidad en que se rinde el informe y si derivado de ello se vuelve o no viable la revisión de los informes



dentro de los tiempos establecidos en la ley para el adecuado cumplimiento de la atribución de fiscalizar de la autoridad.

En dicho precedente se consideró que los precandidatos no quedan eximidos de responsabilidad, ya que la presentación extemporánea constituye una infracción que **debe ser sancionada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso al momento de graduar la sanción.**

De ahí que ante la presentación extemporánea del informe por parte del precandidato se ordenó al Consejo General del INE emitir una nueva determinación en el que reindividualice la sanción.

Lo anterior, ya que consideró que dicha interpretación es acorde con el nuevo modelo en materia de derechos humanos y sus garantías previsto en el artículo 1.º constitucional, en la medida en que una lectura literal de lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General multicitada, implicaría que **–dejando de lado las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular– se imponga la sanción de pérdida o cancelación del registro de la candidatura con motivo de la entrega extemporánea del informe de ingresos y gastos de precampaña. De ser así, se restringiría de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado; circunstancia que no resulta proporcional cuando el informe sí se rinde, aun de forma extemporánea.**

Además, consideró que no se actualiza el supuesto normativo del artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE, ya que dicha hipótesis normativa exige una conducta omisiva de “entregar” el informe de precampaña y, en el caso, se demostró que dicho informe se entregó de forma extemporánea; de ahí que tampoco se actualice la infracción que el Consejo General tuvo por acreditada y con base en lo cual se impuso la cancelación de registro.

Recurso de reconsideración 103/2016

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

La Sala Superior determinó que a los recurrentes les era aplicable el supuesto normativo a que se refieren los artículos 229, párrafo 3, de la LEGIPE, esto es, que se actualizaba la consecuencia de incumplir con las obligaciones de rendición de cuentas de los ingresos y egresos de las precampañas electorales.

Esta consecuencia consiste en que, si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.

En este sentido, consideró que a los precandidatos que impugnaron en este asunto no les aplicaba una excepción o una excluyente de responsabilidad respecto de la negativa de registro, por tratarse de una presentación extemporánea y no así de una omisión de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos de partidos y candidatos independientes.

Lo anterior, ya que una de las circunstancias que ha tomado en consideración esta Sala Superior, a efecto de que no se actualice la sanción relativa a la negativa de registro por la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos, es **que exista un 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.**

Además, sostuvo que, una vez acreditada la voluntad de los obligados para intentar cumplir en tiempo con la normativa en la materia, entonces, se debe analizar la razonabilidad, en relación con la extemporaneidad en que se presentan los informes correspondientes.

En el caso analizado, la Sala Superior determinó que no se acreditaba la intención de los recurrentes de cumplir con la presentación del informe en el tiempo con la normativa electoral, ya que el artículo 79, párrafo 1,



inciso a), fracción III de la LEGIPE establece un plazo de diez días para la rendición del informe de ingresos y egresos de precampañas ante la autoridad electoral, contados a partir de la conclusión del periodo de precampaña.

Sin embargo, los recurrentes presentaron sus informes de precampaña ante las oficinas del partido, pero esto aconteció fuera del plazo de siete días en que esto debió ocurrir.

Incluso, en la gran mayoría de los asuntos los informes se presentaron una vez transcurrido el plazo para que el partido político entregara los informes a la autoridad fiscalizadora, por lo que se consideró que la sola entrega del informe por los tiempos en los que ocurrió **no es apta para excluir de responsabilidad a los entonces precandidatos, especialmente por el efecto que produjo la entrega fuera de tiempo.**

Lo anterior, generó una afectación grave a la rendición de cuentas y al propio modelo de fiscalización, por cuanto la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral no estuvo en aptitud de conocer esa información para la elaboración del dictamen consolidado, y, por ende, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General no pudieron considerarla en sus tareas de validación de los proyectos, así como en su aprobación.

En consecuencia, consideró que los precedentes de la Sala Superior, relativos a la excepción de negativa de registro por entrega extemporánea de informes de ingresos y gastos de precandidatos, no aplican, por lo que resultaba legal que el Consejo General y, posteriormente, la Sala Regional hayan determinado aplicar el supuesto previsto en el artículo 229, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se ha visto, la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, en torno a este tipo de controversias, se ha abordado en el sentido de reconocer como válida la sanción consistente en la pérdida del registro o su cancelación cuando los precandidatos no entregan sus informes.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

No obstante, también queda de manifiesto que esta autoridad ha sido enfática en reiterar que la imposición de esta sanción no debe aplicarse en automático, sino 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.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Como se indicó, el actor solicita la inaplicación al caso concreto de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE, ya que, en su opinión, la sanción de pérdida del derecho a ser registrado por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido o, en su caso, la cancelación de registro no es proporcional, ya que considera que constituye una restricción injustificada al derecho a ser votado establecido en el artículo 35 de la Constitución.

Como se dijo, se considera **fundado parcialmente** el agravio del accionante, ya que, si bien, la pérdida o cancelación del registro es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales –como ya lo estableció la SCJN–, lo cierto es que los artículos 229 y 456 de la LEGIPE no pueden interpretarse de manera literal de tal manera que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo hizo el INE.

En la aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en juego la supresión de un derecho fundamental consagrado en el artículo 35 constitucional, en relación con el artículo 1.º de la Ley Fundamental. De ahí que el Consejo General del INE debe interpretar y aplicar la norma en cuestión, analizando en todo momento la proporcionalidad de la sanción frente a este derecho al precandidato.

En ese sentido, la interpretación de la norma que más favorecía al accionante es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de



infracción, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme y sistemática –y armónica de los artículos 229, 445 y 456 de la LEGIPE– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva del precandidato al no presentar sus informes.

De esta manera, se considera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa se encontraba obligada a analizar las circunstancias objetivas y subjetivas en que cada precandidato cometió la falta, para posteriormente determinar qué tipo de sanción era la que resultaba proporcional a cada uno de los infractores, pudiendo ser incluso la pérdida o cancelación del registro.

En ese sentido, por un lado, es **infundado** el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad de las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, la cancelación de su registro, por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

Se considera así, ya que el establecimiento de dichas sanciones en la LEGIPE es acorde a la regularidad constitucional, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución federal.

No obstante, por otro lado, **le asiste razón al accionante** en el sentido de que la aplicación en automático de la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro no es acorde con los artículos 1.º y 35 constitucionales, de ahí que sea necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, 445 y 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE.

Entonces se advierte que la autoridad al aplicar dichas disposiciones debe considerar las circunstancias particulares del caso e individualizar

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

la sanción, tomando en cuenta diferentes parámetros con el fin de imponer una sanción proporcional como se explicará a continuación:

- **El principio de interpretación conforme**

El objetivo de este apartado consiste en desarrollar el planteamiento ya indicado en el sentido de que es necesario en el caso realizar una interpretación conforme de las disposiciones legales cuya invalidez se reclama.

La interpretación conforme es una herramienta que se implementó a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once y que se ha desarrollado mediante la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este Tribunal Electoral.

Ante el reconocimiento de un conjunto de derechos de fuente nacional e internacional, se ha articulado un sistema interpretativo para que su sentido prevalezca en el resto del ordenamiento.

Al momento de interpretar la validez de una norma a la luz de los derechos humanos contenidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales, los órganos jurisdiccionales deben partir de que su creación a través de procesos democráticos les otorga una presunción de constitucionalidad.

No obstante, pueden existir situaciones en las cuales una disposición pueda admitir diversas interpretaciones, de entre ellas, algunos significados que resulten contradictorios frente a los derechos humanos. En esos casos, la interpretación conforme no implica eliminar o desconocer la presunción de constitucionalidad, sino que permite armonizar su contenido con los principios constitucionales.

En efecto, la interpretación conforme es una técnica que tiene su justificación en los principios de supremacía constitucional. De este modo, esta técnica interpretativa se utiliza principalmente respecto de las disposiciones que se encuentran en ordenamientos de menor rango que



la Constitución y lo que se busca es dotarlas de un sentido que las haga compatibles y congruentes con ella.

Como se dijo, esta técnica cobra mayor relevancia en México a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, pues en el párrafo segundo del artículo 1.º de la Constitución se estableció como mandato que “[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

En ese sentido, se reitera que lo que se busca es realizar una lectura que armonice de la mejor manera posible los valores o bienes constitucionales en juego.

De esta manera, los jueces deben realizar los siguientes pasos, de forma previa a decidir sobre la inconstitucionalidad de una norma:

- a) En primer lugar, debe realizar una interpretación conforme en sentido amplio, en la cual se vincule el sentido de la norma de acuerdo con los derechos humanos que han sido reconocidos en el paradigma constitucional, para agotar todos los posibles sentidos de la norma;
- b) Posteriormente, debe realizar una interpretación conforme en sentido estricto, en la cual, de los diversos sentidos que se puedan atribuir a la norma, se elija aquel que evite incidir o vulnerar el contenido esencial de los derechos humanos; por último,
- c) Finalmente, cuando no haya sido posible aplicar alguno de estos supuestos, deberá optar por la inaplicación de la norma.

En relación con lo anterior, la Suprema Corte ha adoptado diversos criterios que sirven de respaldo:

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

- “Este principio se relaciona con la interpretación conforme, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que de ser posibles varias interpretaciones de la disposición debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental”.

“En ese sentido, **un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro**”.

“Así, la interpretación conforme o la aplicación del principio *pro persona* no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene, conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra”⁷⁰.

- “En el caso de la voluntad objetiva del legislador, **la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada**”.

“Asimismo, el principio de interpretación conforme se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de

⁷⁰ Con base en la Tesis aislada de rubro INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO. Décima Época; Pleno, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 337, número de registro 2018696.



un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconveniente un precepto legal”.

“En ese sentido, solo cuando exista una clara incompatibilidad o contradicción que se torne insalvable entre una norma ordinaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o algún instrumento internacional, se realizará una declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de inconveniencia”.

“Por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional”⁷¹.

- “[...] antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, **es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento**⁷²; de manera que solo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse”⁷³.

Como se desprende de los criterios de la SCJN, la interpretación conforme es una obligación de los juzgadores, aplicable en los casos en que se esté en la presencia de una norma que resulte sospechosa o

⁷¹ De conformidad con la Tesis de rubro INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Décima Época; Pleno, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, pág. 161, número de registro 2014204.

⁷² Sirve de apoyo la Tesis de rubro INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO-PERSONA.

⁷³ Sirve de apoyo la Tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

dudosa, de cara a los parámetros del control de constitucionalidad y convencionalidad.

Es decir, cuando el juzgador considere que la aplicación estricta de una norma pueda ser potencialmente contradictoria con determinados principios y derechos reconocidos en la Constitución, requiere plantearse si es viable que la interpretación de la norma pueda maximizar los derechos presuntamente afectados.

El principio que pretende salvaguardar este ejercicio es el de la preservación de la constitucionalidad de las normas. Por lo cual, se exige agotar todas las posibilidades de significado en que la norma se vuelva compatible con la Constitución o los instrumentos internacionales; y solo en los casos en que exista una clara incompatibilidad o contradicción insalvable debe cuestionarse su constitucionalidad.

En el caso concreto, como se indicó, el actor pretende que se inaplique la porción normativa relativa al artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE.

Tal como lo expresó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 1.ª J.4/2016, la inaplicación de una norma por medio del control de constitucionalidad–convencionalidad, debe ser la última consecuencia. Lo anterior, porque, como se comentó, el modelo de interpretación constitucional tiene como propósito lograr la integración de los principios y contenidos del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos, en el que el juez, a partir de un ejercicio hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.

Debido a esto, el análisis planteado por el actor implica necesariamente su estudio a partir del principio de interpretación conforme, previamente a decidir sobre la inaplicación.

Por tanto, el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, es decir, de la LEGIPE. Este



principio refiere que, en el escenario donde exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, la **contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta**, y si no se dan estas características no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, pues opera a favor del legislador y de su acto una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad.

Mientras no se cumplan esos requisitos, la norma secundaria no puede ser considerada inconstitucional, pues recordemos que existe una deferencia al legislador democrático que genera la presunción de que el acto legislativo es conforme al procedimiento y contenido de la Constitución.

En este asunto, el recurrente considera que deben inaplicarse las porciones normativas de la ley secundaria que establecen como sanción la pérdida o cancelación del registro a los aspirantes o precandidatos que no presenten su informe de ingresos y gastos de precampaña en el plazo establecido para ello.

El actor considera que es una sanción desproporcionada que vulnera el derecho fundamental a ser votado que se encuentra previsto en la Constitución general y cuya protección debe ser de orden preponderante frente a cualquier otro bien jurídico, como lo es el de la rendición de cuentas.

Al respecto, esta Sala Superior estima que la aplicación en automático de la máxima sanción a los candidatos que no entreguen el informe de gastos de precampaña, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, **sí resulta desproporcionado** y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada.

Se considera así, porque la autoridad responsable parte de la premisa de que la falta es lo suficientemente grave que no amerita una ponderación y análisis de las circunstancias en las que se cometió, sino que su

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

consecuencia jurídica directa debe ser la supresión del derecho a ser votado.

La conclusión de la autoridad responsable es incompatible con los criterios de la SCJN que establecen que:

- Las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente;
- En caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos al significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado:
- Los requisitos exigidos a los ciudadanos para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados con **criterios razonables y proporcionales**.

De igual forma, se considera que la aplicación automática de la sanción máxima sin valorar las circunstancias en las que se cometió la infracción, podría ser contradictoria con los criterios de esta Sala Superior en los que se ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben **cumplir el requisito de proporcionalidad**.

En diversas ocasiones este órgano jurisdiccional ha sostenido que el derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de su protección, ya que el derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no protege una forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas.

En ese sentido, aplicar las sanciones máximas como lo hizo el INE **implica dejar de valorar las circunstancias particulares del caso, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, con lo que se restringe de manera absoluta el ejercicio**



del derecho humano a ser votado; circunstancia que no resulta proporcional y no favorece la protección del derecho fundamental a ser votado.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior considera que la interpretación y aplicación estricta y automática de la sanción prevista en el artículo 229 de la LEGIPE es incompatible con el ejercicio efectivo del derecho a ser votado reconocido en la Constitución.

Por lo tanto, atendiendo a una interpretación conforme se debe asignar un significado a dicha disposición que la haga compatible con el derecho humano a ser votado.

Al efecto, esta autoridad jurisdiccional considera que el artículo 229 de la LEGIPE admite una interpretación conforme que la hace armónica con el artículo 35 constitucional y que maximiza el derecho a ser votado en concordancia con el artículo 1.º constitucional y que, por lo tanto, no la hace incompatible con el ordenamiento constitucional.

Así, a partir de la interpretación conforme y sistemática de las disposiciones bajo estudio, la autoridad administrativa electoral, a efecto de sancionar esta conducta, tiene a su disposición el catálogo de sanciones que ofrece el artículo 456, párrafo 1, inciso c), fracciones I, II y III, en relación con lo dispuesto en los artículos 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, se estima que la ley electoral, ante este tipo de infracción, no establece una sanción única, sino que admite la graduación respectiva, ya que, dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta, se faculta a la autoridad administrativa electoral para que, en plenitud de atribuciones, determine la sanción correspondiente de manera gradual, desde una amonestación, pasando por una multa, hasta 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.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Como resultado de esta interpretación conforme y sistemática de las disposiciones impugnadas se considera que se armoniza la ley secundaria con la Constitución general, pues, a final de cuentas, esta interpretación no conlleva una distorsión del sentido normativo, ya que la pérdida o cancelación del registro continúa siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral cuando ocurra la falta de presentación del informe de precampaña.

Sin embargo, ahora, bajo la interpretación conforme, no aplicará esa sanción de forma gramatical y en automático, sino que tendrá a su disposición el catálogo de sanciones que prevé el artículo 456 de la LEGIPE para los aspirantes y precandidatos.

Esto permitirá y obligará a analizar y valorar todos los elementos y circunstancias en las que se cometió la infracción, de forma que, si decide aplicar la sanción máxima y con ello hacer nugatorio el derecho a ser votado de un ciudadano, esto acontecerá bajo los más altos estándares de justificación y legitimación que una restricción de un derecho humano fundamental amerita, lo que favorece la protección del derecho a ser votado de la ciudadanía.

Como se ha visto, la interpretación conforme ofrecida por esta Sala Superior consiste en una atemperación o adecuación de las disposiciones cuestionadas con vistas a proteger el ejercicio efectivo de un derecho humano fundamental y, a la vez, permite conservar una norma en el sistema jurídico al reconocerse su regularidad constitucional y, de ese modo, preservar la deferencia a la legislatura democrática.

En consecuencia, lo procedente es revocar la resolución impugnada, ya que se advierte que la autoridad responsable al momento de imponer la sanción al candidato investigado partió de la premisa de que solo era posible la imposición de la sanción correspondiente a la pérdida o cancelación del registro, lo que la llevó a no valorar las circunstancias objetivas y subjetivas en las que el aspirante cometió la infracción.



IX. 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.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como:⁷⁴

- 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.

⁷⁴ Estos parámetros se fundamentan en el artículo 458, párrafo 5, de la LEGIPE, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización del INE, mismos que a la letra establecen, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 458 (...)

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Artículo 338

1. El Consejo impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en la Ley de Instituciones. Para la individualización de la sanción, una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.
- b) El dolo o culpa en su responsabilidad.
- c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.
- d) La capacidad económica del infractor.
- e) Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- g) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.



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.

X. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación en los términos de esta resolución.

**SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS**

SEGUNDO. Se **desecha** la demanda correspondiente al expediente SUP-JDC-424/2021.

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 Instituto Nacional Electoral realizar una **interpretación conforme** del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 Instituto Nacional Electoral emita una nueva resolución.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse 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 voto en contra de las magistradas Janine M. Otálora Malassis, Mónica Aralí Soto Fregoso y del magistrado José Luis Vargas Valdez quienes emiten voto particular y el voto concurrente del magistrado Indalfer Infante Gonzales. El secretario general de acuerdos 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.



VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS.

Difiero del sentido aprobado por la mayoría de quienes integramos esta Sala Superior, de revocar la resolución impugnada, porque considero que en el caso se debió confirmar la pérdida del derecho del precandidato 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 exige el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷⁵.

I. Contexto

El veinticinco de marzo de dos mil veintiuno⁷⁶, el Consejo General resolvió las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña del proceso electoral local ordinario 2020-2021, en Michoacán.

En lo que es materia de impugnación en los presentes asuntos, el Consejo General determinó que Morena y Raúl Morón Orozco omitieron presentar el informe de ingresos y gastos de la precampaña⁷⁷ de éste, a la gubernatura de Michoacán.

Lo anterior, al acreditar la existencia de catorce vinilonas y propaganda en internet –consistente en un banner–, gastos que no fueron reportados en el Sistema Integral de Fiscalización⁷⁸, dentro de los plazos establecidos.

Sin que fuera viable tomar en cuenta los registros realizados en el SIF, el veintidós de marzo, en esencia, porque: **(i)** no fueron cargados en el módulo de “precampaña”, **(ii)** se vulnera el modelo de fiscalización, ya

⁷⁵ En adelante LEGIPE.

⁷⁶ En lo subsecuente, las fechas corresponden a dos mil veintiuno, salvo precisión.

⁷⁷ En lo sucesivo, informe.

⁷⁸ En lo siguiente, SIF.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

que fueron presentados en la parte final y (iii) se consideraría que la presentación del informe es un mero trámite administrativo y no un ejercicio de rendición de cuentas.

II. Criterio mayoritario

En la sentencia aprobada, la mayoría decidió confirmar la resolución impugnada en cuanto a la multa de MORENA y revocar la sanción respecto al precandidato a la gubernatura de Michoacán para que el Consejo General de inmediato califique nuevamente la falta cometida por el precandidato investigado y realice la individualización correspondiente a efecto de determinar 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.

III. Razones del disenso

Si bien comparto la mayoría de las consideraciones de la sentencia aprobada, disiento de los efectos, ya que considero que debió confirmarse la resolución impugnada, porque desde mi punto de vista, está acreditada la omisión de Morena y del precandidato Raúl Morón Orozco de presentar el informe. Ello, con base en las siguientes consideraciones.

No hubo vulneración al procedimiento de fiscalización

En primer término, debo precisar que los Magistrados De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera, Rodríguez Mondragón y la que suscribe coincidimos en que el INE por conducto de la Unidad Técnica de Fiscalización no vulneró el procedimiento de fiscalización previsto en el acuerdo CF/018/2020, debido a que no tenía la obligación de requerir a Raúl Morón Orozco, la presentación del informe de ingresos y egresos en el SIF, ni tampoco precisarle de forma clara que, en caso de no presentarlo, la consecuencia jurídica sería la negativa del registro de su candidatura.



Esto, porque dadas las circunstancias del caso, no le es aplicable lo previsto en el acuerdo de la Comisión de Fiscalización identificado con la clave CF/018/2020⁷⁹, ya que tal normativa es aplicable a aquellas personas que son registradas por los partidos políticos como sus precandidatas en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos⁸⁰ y Candidatos, y por ende en el SIF, en los cuales no fue registrado Raúl Morón Orozco, por decisión de Morena.

La normativa electoral prevé que los partidos políticos nacionales y locales tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales⁸¹.

Así, que están constreñidos a llevar a cabo el registro, entre otras, de las precandidaturas en el sistema nacional de registro de precandidatos y candidatos⁸².

Tal registro se hace a partir de que concluya el plazo de registro previsto en la convocatoria expedida por el partido político⁸³.

Asimismo, se dispone que los partidos políticos son los únicos responsables del otorgamiento y negativa de registro de sus

⁷⁹ 41. Por lo anterior, con la finalidad de hacer viable el modelo de fiscalización y establecer un adecuado diálogo procesal con los sujetos obligados que aspiran a un cargo de elección popular en los procesos electorales ordinarios y extraordinarios que pudieran celebrarse en 2020-2021, es indispensable que la comisión de fiscalización que, una vez concluido el plazo para la presentación del informe de ingresos y gastos de los periodos de apoyo ciudadano y de precampaña, identifique a aquellos sujetos regulados que fueron omisos en dar cumplimiento a dicha obligación y, de manera electrónica, les notifique el supuesto de omisión en el que se ubican para que, en un plazo improrrogable de un día natural contado a partir del día siguiente a su notificación, registren operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda eventos, adjunten la evidencia de comprobación y presente el informe atinente a sus ingresos y gastos en el SIF (con la e.firma del responsable de finanzas designado) de conformidad con los artículos 223, 224, 226, 248, 249, 250, 251 y 252 del RF y el manual de usuario del SIF aprobado mediante acuerdo CF/017/2021.

42. En este sentido, en la notificación que realice la UTF deberá requerir a los sujetos obligados que expliquen, en su caso, el motivo por el cual no presentaron su informe de ingresos y gastos; solicitarles que presenten el informe y registren sus operaciones en el CIF; habilitar dicho sistema para tal contenido y precisar de forma clara al sujeto obligado que en caso de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento será la negativa de su registro como candidato independiente o candidato del partido político, según corresponda independientemente de que hubiera registrado o no operaciones en el SIF

⁸⁰ En adelante, SNR.

⁸¹ Artículo 24.1.a) de la Ley General de Partidos Políticos.

⁸² Artículos 267 y 270 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

⁸³ Artículo 272 de la citada normativa.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

precandidatos, por lo cual las modificaciones correspondientes en el sistema.

Por su parte, el reglamento de fiscalización dispone que los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos, candidatos independientes deberán inscribirse en el SNR para los efectos de que la cuenta de correo electrónico proporcionada en ese registro sea la base para que reciban los avisos electrónicos, comunicados e información relacionada con los procesos de fiscalización a cargo del INE⁸⁴.

De lo expuesto, se advierte que compete a los partidos políticos determinar el método de selección de sus candidaturas, por lo cual, deben registrar a sus precandidaturas en el SNR, ya que a través de ese sistema se pueden hacer llegar a los precandidatos la información concerniente a los procesos de fiscalización.

En el caso en estudio, Morena notificó al Instituto que no registraría precandidato alguno, debido a que no se haría procedimiento de selección.

Por lo cual, arribó a la conclusión, de que esta circunstancia provocó que la autoridad administrativa no tuviera la obligación de llevar a cabo las prevenciones a los sujetos obligados conforme a las directrices que establece el acuerdo CF/18/2020.

Es decir, el partido político no cumplió con su deber de comunicar a la autoridad electoral los elementos necesarios para que se pudieran desplegar las actividades por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, esto es, para requerir a las personas que no habían presentado sus informes de ingresos y gastos de precampaña.

Por tanto, los Magistrados De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera, Rodríguez Mondragón y la que suscribe estamos de acuerdo en que no existió una vulneración al procedimiento de fiscalización, debido a que el

⁸⁴ Artículo 3, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización



INE por conducto de la Unidad Técnica de Fiscalización no tenía la obligación de requerir a Raúl Morón Orozco para que rindiera su informe de ingresos y gastos de precampaña, dada su omisión de presentarlo dentro de los plazos establecidos, pues al no haber sido registrado por su partido político en el Registro Nacional de Precandidatos y candidatos no le es aplicable lo dispuesto en el acuerdo CF/018/2020.

Omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña

En ese sentido, los Magistrados De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera, Rodríguez Mondragón y la que suscribe, también coincidimos que en el caso que se resuelve está acreditado en el expediente que hubo una omisión respecto a cumplir con tal obligación.

En efecto, el citado aspirante y el partido político afirman en sus demandas, que el veintidós de marzo presentaron físicamente el mencionado informe ante el INE, el cual fue entregado el primero de febrero por el precandidato al partido político, según lo expresa.

Sin embargo, tal presentación no se puede tener como extemporánea, ya que en la fecha en que la hizo no era posible que la autoridad fiscalizadora y el Consejo General pudieran efectuar la verificación y la revisión de lo informado.

Esta Sala Superior ha considerado⁸⁵ que la omisión de presentar los informes de precampaña vulnera de manera grave el bien jurídico tutelado por la normativa electoral en materia de fiscalización que es la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados y su falta de revisión por parte de la autoridad electoral.

Mientras que la presentación extemporánea de los informes si bien constituye una infracción a la normativa electoral, debe ser sancionada en la medida en que entorpece el ejercicio de la atribución de

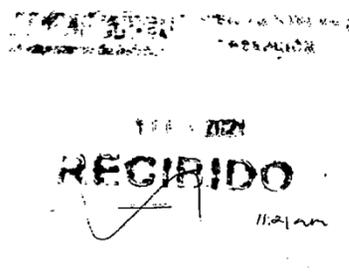
⁸⁵ Al resolver los medios de impugnación identificados con las claves SUP-JDC-156/2016, SUP-REC-103/2016, así como el SUP-RAP-197/2016 y acumulado.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

fiscalización⁸⁶.

Por lo cual, el informe presentado por el candidato y por el partido no se puede considerar como presentado de manera extemporánea, ya que el escrito fue recibido una vez que la Unidad Técnica de Fiscalización había concluido el procedimiento de fiscalización de los informes de ingreso y gastos de la precampaña, esto porque para el veintidós de marzo, fecha en que se presentó a la autoridad, faltaban tres días para que el Consejo General analizara y aprobara el dictamen presentado (veinticinco de marzo), por lo cual, al hacer imposible la verificación y revisión de esos informes por parte de la autoridad administrativa electoral, es que se actualizó la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que Raúl Morón Orozco afirme que desde el primer de febrero presentó el informe de precampaña ante el partido político, para lo cual acompañe el acuse de recibo; porque, de tal documento no se puede demostrar que realmente fue presentado en esa fecha, como se aprecia de la siguiente imagen



En efecto, de la revisión del citado documento, no se advierte la fecha en que fue presentado ante Morena, ya que el sello que contiene es ilegible, como se puede ver de la imagen antes inserta, por lo cual, no resulta válido para demostrar que efectivamente se presentó oportunamente ante el partido político.

⁸⁶ Criterio contenido en la Jurisprudencia 9/2016 de esta Sala Superior, cuyo rubro es: "INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPÑA Y CAMPÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA".



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

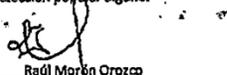
SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Incluso tal manifestación es contradictoria con el propio texto del documento, ya que Raúl Morón Orozco lo suscribió hasta el anterior veintidós de marzo como se puede leer de la fecha plasmada en la parte superior de su firma y antefirma, la cual coincide con la presentación ante el Instituto responsable, por lo cual, esta última fecha —veintidós de marzo— es la que debe prevalecer para el efecto de la presentación del citado informe.

A efecto de explicar lo antes dicho, se inserta la imagen correspondiente del documento que se describe en la parte que interesa.

V. Resumen	
	IMPORTE MONTO (\$)
1. Ingresos:	_____ \$
2. Gastos:	_____ \$0.00
3. Saldo:	_____ \$0.00

Hago entrega del presente informe de Ingresos y gastos al partido MORENA en la inteligencia de que es el órgano de finanzas el encargado de presentarlo en el Sistema Integral de Fiscalización, aún cuando el que suscribe no fue registrado como precandidato a cargo de elección popular alguno.


Raúl Morón Orozco
Nombre y Firma del Aspirante

22 de marzo de 2021
Fecha

Interpretación del artículo 229 de la LEGIPE

La parte impugnante cuestiona la constitucionalidad del artículo 229 de la LEGIPE, debido a que considera que mandata la imposición de una sanción que no puede graduarse y cuya pena es muy gravosa. Considero que estos agravios debían calificarse como **infundados**, toda vez que la norma combatida establece un catálogo de sanciones posibles con base en la conducta identificada y la calidad de las personas respecto de quienes se acredita dicha conducta.

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:

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

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.

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.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

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 con 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, 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 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.

Con base en esta interpretación se distinguen 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 establecen los parámetros para determinar la sanción aplicable conforme al artículo 456, párrafo 1, inciso c), de la misma ley.

Caso concreto

En el caso concreto, desde mi perspectiva, lo conducente es confirmar la sanción impuesta al precandidato Raúl Morón Orozco consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de MORENA a la gubernatura de Michoacán.

Esto, porque de la interpretación de los artículos 41, párrafo tercero, Base V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución federal; 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 190, párrafo 2, 191, párrafo 1, inciso g), 192, numeral 1, incisos d) y h) y 199, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley Electoral se desprende, que:

- a. El Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

partidos políticos y de las campañas de los candidatos, a través del Consejo General.

- b.** El Consejo General ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.
- c.** Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización se encuentra la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización, así como modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta ley establece.
- d.** La Unidad de Fiscalización es la facultada para revisar los informes de los partidos y sus candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con dichos informes.
- e.** El Consejo General es el facultado para imponer las sanciones que procedan por el incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.

Por su parte, el artículo 190 de la Ley Electoral establece, que la fiscalización se realiza en los términos y conforme con los procedimientos previstos en la propia ley, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

En este sentido, 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.

Entre los órganos internos de los partidos políticos, debe existir uno que sea responsable de la administración de su patrimonio, así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos, incluidos los de precampaña.

Los partidos políticos deberán presentar esos informes en los plazos establecidos en la normativa electoral y con los comprobantes necesarios, para cada una de las precandidaturas a los cargos de elección popular registradas para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos efectuados.

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.

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.

Las precandidaturas son responsables solidarias del cumplimiento de la obligación relativa a la presentación de informes de precampaña, pero necesariamente deben ser requeridos previamente, a fin de demostrar que efectivamente exhibió el informe ante su partido político.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

De acuerdo con las normas jurídicas precisadas, esta Sala Superior ha destacado los siguientes aspectos relevantes⁸⁷:

- a. Los partidos políticos tienen la obligación legal de presentar informes de gastos de precampaña por cada uno de las candidaturas internas o fórmulas registradas ante el partido, a más tardar dentro de los **diez días** posteriores a la conclusión de las precampañas⁸⁸;
- b. Las precandidaturas son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de precampaña, por lo que deberán entregar al órgano partidista competente el informe de gastos de precampaña, a más tardar dentro de los **siete días** siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva;
- c. Todas las precandidaturas deberán presentar sus informes de gastos de precampaña con independencia de su procedimiento de designación, incluso, en caso de no haber realizado gastos o cuando no se hayan recibido recursos, supuestos en los cuales se deberán presentar los informes en ceros⁸⁹, y
- d. Una vez recibidos los informes por parte de las precandidaturas, los partidos políticos deberán generar los informes de gastos de precampaña que habrán de presentar ante la autoridad fiscalizadora mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.

⁸⁷ Ver sentencia SUP-JDC-1020/2015, p.12.

⁸⁸ No obstante que en el caso el plazo transcurrió del 8 al 11 de enero conforme al calendario que tuvo que ser ajustado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, esto conforme a la determinación INE/CG519/2020 que contiene el ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS PLAZOS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS CORRESPONDIENTES A LOS PERIODOS DE OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO Y PRECAMPAÑA, DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO Y LOCALES CONCURRENTES 2020-2021.

⁸⁹ De los artículos 238 y 240 del Reglamento de Fiscalización, es posible advertir que todas las precandidaturas deben presentar sus informes de ingresos y gastos, con independencia de su procedimiento de designación, a través del Sistema Integral de Fiscalización, incluyendo a las precandidaturas únicas.



Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos establecen las reglas que deberán seguir los partidos políticos para presentar informes de precampaña, así como el procedimiento que debe seguirse para la presentación y revisión de dichos informes. Tales reglas y procedimiento son⁹⁰:

Previamente al inicio de las precampañas, a propuesta de la Comisión de Fiscalización, el Consejo determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña.

El órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los partidos políticos será el responsable de la presentación de los diversos informes que los partidos están obligados a presentar.

Las precandidaturas presentarán a su partido los informes, quien a su vez los presentará ante la autoridad para cada uno de los precandidatos registrados para cada tipo de precampaña. En ellos se especificará el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.

Los informes se presentarán a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de la precampaña.

Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad Técnica de Fiscalización, tendrá un plazo de **quince días** para su revisión.

En caso de que advierta la existencia de errores u omisiones técnicas, lo informará al partido político y lo prevendrá para que, en el plazo de **siete días** a partir de la notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones pertinentes.

Concluido el plazo para las aclaraciones, la Unidad Técnica contará con **diez días** para elaborar el dictamen y proyecto de resolución para ser

⁹⁰ Ver artículos 43, párrafo 1, inciso c), 75, 77, 78, 79, párrafo 1, inciso a), y 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

sometido a la Comisión de Fiscalización, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información:

- a. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos,
- b. La mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y
- c. Precisar las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

Además, la Comisión de Fiscalización contará con **seis días** para aprobar los proyectos y, una vez concluido dicho plazo, la Comisión tendrá un plazo de **setenta y dos horas** para presentar el proyecto ante el Consejo General.

Finalmente, el Consejo General contará con **seis días** para su discusión y aprobación.

En consecuencia, puede señalarse que el proceso de revisión de los informes de precampaña conforme a la Ley General de Partidos Políticos⁹¹ contempla el desarrollo de un proceso en aproximadamente **cuarenta y siete días**.

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 gastos⁹².

⁹¹ Ver artículo 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos.

⁹² Ver sentencia SUP-RAP-116/2015, p. 26.



En consecuencia, desde mi visión la falta cometida afectó y puso 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 de la autoridad responsable respecto de la omisión en presentar los informes de precampaña relativos al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán, respecto del precandidato Raúl Morón Orozco.

IV. Conclusión

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

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

En ese sentido, en síntesis, me aparto de revocar parcialmente para efectos al considerar que en el caso debió confirmarse la pérdida del derecho del precandidato 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 exige el artículo 229 de la LEGIPE, siendo que el caso se ubica en la primera hipótesis normativa establecida en la norma referida.

Por ello, formulo el presente **voto particular**.

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 diverso 8/2020.



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-RAP-74/2021 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-424/2021, por las razones que se exponen en la sentencia.

No obstante, respetuosamente disentimos del resto de la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de este Tribunal, de acuerdo con lo siguiente.

Contexto del asunto. A través de los presentes medios de impugnación, se controvierte la resolución que sancionó a Morena y a Raúl Morón Orozco, precandidato a la Gubernatura del Estado de Michoacán, con una multa y con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato, respectivamente, 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 que:

- Se violó el procedimiento de fiscalización previsto en el Acuerdo CF/018/2020⁹³, porque la autoridad electoral no los requirió para que, en

⁹³ “ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE INSTRUYE A LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN, EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACIÓN DEL INFORME DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DURANTE LOS PERIODOS DE OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO Y PRECAMPAÑA QUE ASPIREN A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO Y LOCALES CONCURRENTES 2020-2021, ASÍ COMO LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS QUE SE PUDIERAN DERIVAR DE DICHO PROCESO”.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

el plazo improrrogable de un día, presentaran el informe atinente a los ingresos y egresos en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), además de que a Raúl Morón Orozco no se le dio acceso a dicho sistema, ni se le proporcionó la “e.firma”, así como, tampoco se le indicó la apertura del sistema para el registro de operaciones, ni se le previno de que en caso de incumplimiento, podría perder su derecho a ser registrado como candidato.

- La sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o la cancelación del mismo, es desproporcional, porque la falta en que se incurrió fue presentar en forma extemporánea su informe, pero no omitió entregarlo.

- Raúl Morón Orozco presentó, *ad cautelam*, al partido el informe de precampaña, por lo que, en su caso, Morena sería el único responsable de alguna irregularidad.

Por otra parte, la sentencia mayoritaria determina que se debe hacer una interpretación conforme del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con otros preceptos de dicho ordenamiento.

En consecuencia, **revoca parcialmente** la resolución impugnada, para los siguientes efectos:

“En atención a los argumentos previamente desarrollados, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada en lo que respecta a la multa del partido político MORENA y **revocar** la sanción respecto 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:⁹⁴

- 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;

⁹⁴ Estos parámetros se fundamentan en el artículo 458, párrafo 5, de la LEGIPE, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización del INE, mismos que a la letra establecen, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 458 (...)

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Artículo 338

1. El Consejo impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en la Ley de Instituciones. Para la individualización de la sanción, una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.
- b) El dolo o culpa en su responsabilidad.
- c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.
- d) La capacidad económica del infractor.
- e) Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- g) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

- 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”.

Consideraciones que sustentan nuestro desacuerdo. En principio, conviene precisar que coincidimos con la mayoría por cuanto hace al estudio y las conclusiones relativas a la obligación de los promoventes de presentar los informes de precampaña.

Desde nuestro punto de vista, contrario a lo que se aprobó en la sentencia mayoritaria, en el caso, sí resultaba aplicable el Acuerdo CF/018/2020, particularmente en la parte que prevé la posibilidad de llamar a las y los precandidatos para que subsanen en el SIF aquellas omisiones que la autoridad fiscalizadora hubiera detectado.



Sin que para ello fuera indispensable que dichas personas precandidatas ya se encontraran registradas en el SIF, pues dicha plataforma es administrada por la propia autoridad fiscalizadora, de modo que podía otorgar los permisos o habilitar los campos para que las y los precandidatos, como responsables solidarios de los partidos de la obligación de rendir cuentas, pudieran presentar su documentación en forma.

En ese entendido, apreciamos que el procedimiento previsto en dicho proveído no fue observado por la responsable en perjuicio del ciudadano aquí actor, lo cual trascendió al sentido del procedimiento de fiscalización, puesto que al no otorgarle la oportunidad de subsanar la omisión encontrada a través de la plataforma digital que el Instituto administra para tal efecto, no cabía la posibilidad de que la autoridad tuviera por presentado en forma el informe faltante, por lo que su conclusión indefectiblemente sería que el sujeto obligado incurrió en una omisión absoluta, y por tanto, le sancionaría con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato.

Asimismo, consideramos que la autoridad responsable de manera equivocada señaló que el partido político y Raúl Morón Orozco habían omitido presentar su informe de precampaña; puesto que, por el contrario, de las constancias que obran en autos, así como a partir de lo que refirió la propia autoridad electoral, observamos que el partido obligado cumplió con su deber de manera extemporánea, pues sí presentó los informes de precampaña solicitados, solo que los allegó fuera de la fecha indicada para tal propósito, pero antes de que terminara el proceso de fiscalización, razón por la cual, consideramos, la conducta acreditada es distinta a la omisión absoluta en la rendición de cuentas, y en realidad, se configura una comprobación tardía, que debió ser evaluada en sus méritos por la autoridad comicial.

En ese sentido, estimamos que el Consejo General indebidamente aplicó el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en tal disposición se sanciona la

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

omisión absoluta de presentar el informe de precampaña, mientras que, en el presente caso, como se precisó, el informe sí fue presentado ante la autoridad fiscalizadora, aunque fuera del plazo legal, por lo que la pena a imponer debió ser individualizada a partir del grado de trasgresión al bien jurídico tutelado.

Es decir, estamos ante conductas diversas que deben ser valoradas por la autoridad responsable a efecto de determinar la infracción en que incurrieron los sujetos obligados y la sanción que amerita.

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 fondo.

OCTAVO. Estudio de fondo. a) Precisión de las sanciones impuestas. Para mayor claridad, debe precisarse que en lo que al caso atañe, la responsable impuso las siguientes sanciones:

I. Por la omisión de presentar el informe de precampaña, la responsable sancionó a Raúl Morón Orozco y a Morena (conclusión 2 bis_MI), de acuerdo a lo siguiente:

- A Raúl Morón Orozco, con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato, y en caso de que ya se hubiera efectuado el registro, con la cancelación del mismo.

- A Morena, con una sanción por dos millones novecientos treinta y ocho mil cuatrocientos tres pesos 36/100 (\$2'938,403.36)⁹⁵.

⁹⁵ Se estableció que la sanción que se debería imponerse a 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.).



II. Por la omisión de reportar diversa publicidad, se multó a Morena de acuerdo a lo siguiente:

Conclusiones
7_C2_MI. El partido político omitió reportar gastos realizados por concepto de 14 vinilonas por un monto de \$11,726.90.
7_C3_MII. El partido político omitió reportar gastos realizados por concepto de 1 espectacular por un monto de \$10,560.00.
7_C4_MI. El sujeto obligado omitió reportar gastos realizados por concepto de propaganda en la vía pública consistente en 1 barda y 1 vinilona por un monto de \$1,545.12.
7_C5_MII. El sujeto obligado omitió reportar gastos realizados por concepto de propaganda en internet, consistente en 1 banner por un monto de \$580.00.

Las multas que recayeron a dichas conclusiones son las siguientes.

Conclusión 7_C2_MI: 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 \$17,590.35 (diecisiete mil quinientos noventa pesos 35/100 M).

Conclusión 7_C3_MI: 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 \$15,840.00 (quince mil ochocientos cuarenta pesos 68/100 M.N.).

Conclusión 7_C4_MI: 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 \$2,317.68 (dos mil

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

trescientos diecisiete pesos 68/100 M.).

Conclusión 7_C5_MII: 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 \$870.00 (ochocientos setenta pesos 00/100 M.N.).

Asimismo, debe dejarse aclarado que los motivos de inconformidad únicamente se enderezan en contra de las sanciones impuestas por la omisión de presentar el informe de ingresos y egresos de precampaña (conclusión 2 bis MI).

b) Resumen y estudio de los motivos de inconformidad. A continuación, se realizará el estudio de los motivos de inconformidad hechos valer, previa síntesis de los mismos.

► **Agravios relacionados con el presunto conflicto de interés de un consejero del CG.**

La parte actora arguye, en síntesis, que:

- El Consejero Jaime Rivera Velázquez tenía conflicto de interés porque tiene un vínculo familiar con Cristóbal Arias Solís, quien quedó en 2º lugar en la encuesta que realizó Morena, y ahora es candidato a la gubernatura, postulado por el partido “Fuerza por México”, razón por la cual estaba impedido de votar el acuerdo reclamado.

Consideraciones de la Sala Superior. A juicio de este órgano jurisdiccional, dicho motivo de inconformidad es inoperante por ineficaz pues, en todo caso, si la parte actora estimaba que la actuación del Consejero Jaime Rivera Velázquez dentro del Consejo General (CG) pudiera ser parcial al tener un conflicto de interés para sí, en su contra, o a favor de persona diversa, debió solicitar, en forma previa y anterior a la emisión del acuerdo impugnado, que dicho consejero se abstuviera de



conocer y votar el asunto, por estar impedido para participar en la decisión del CG.

De esa forma, el Consejero mencionado podría haberse excusado de participar en la votación y emisión del acuerdo impugnado de considerarlo pertinente, o bien, el propio pleno del CG estaría en posibilidad de excluirlo en la decisión colegiada, de estimar que su participación pudiera estar viciada de parcialidad por conflicto de interés.

Por otra parte, no existe en el expediente probanza alguna relacionada con circunstancias que evidencien actitudes o expresiones parciales en la participación del Consejero Jaime Rivera Velázquez en perjuicio de la parte actora, o bien, en favor de diversa persona registrada en la candidatura de algún otro partido.

Para este órgano jurisdiccional, la presunta parcialidad e impedimento del Consejero Jaime Rivera Velázquez de que se duele la inconforme, se basa solamente en apreciaciones subjetivas que carecen de un sustento en pruebas de hechos, o bien, en consideraciones de carácter jurídico que lleven a esta Sala Superior siquiera a presumir que dicho consejero actuó en conflicto de interés.

Incluso, dado que las decisiones del CG se asumen por mayoría de votos de sus integrantes, con ello se descarta que la presunta participación parcial de uno de sus integrantes pudiera viciar el acuerdo del órgano colegiado.

De esa forma, las alegaciones expuestas se consideran inoperantes e ineficaces para desvirtuar la participación legítima del Consejero Jaime Rivera Velázquez en la votación y emisión del acuerdo impugnado.

► **Agravios en los que se alega que no existía la obligación de presentar informe de ingresos y egresos de precampaña.**

La parte accionante alega, en síntesis, que:

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

- En Morena no hubo competencia entre precandidaturas a la gubernatura de Michoacán, porque Raúl Morón Orozco fue el único aspirante admitido, razón por la cual no hubo actos de precampaña y, por ende, no tenían obligación de presentar informes de precampaña.

- La responsable lo sancionó con dos millones novecientos treinta y ocho mil cuatrocientos tres pesos (\$2'938,403.36), por la omisión presentar informes de precampaña y por la supuesta acreditación de publicidad en la que aparentemente se advierten elementos que hacen suponer que se hicieron actos de precampaña, lo cual, según la parte impugnante es incorrecto, porque a la propaganda que encontró la autoridad electoral, no se le puede considerar de precampaña, en virtud de que no trae el nombre del actor (Raúl Morón), no llama a votar por él o en contra de otra persona, por lo que no se actualiza el elemento subjetivo.

- Al no tener Raúl Morón Orozco la calidad de precandidato, no se encuentra en el supuesto de tener la calidad de garante y, por tanto, no se actualiza "la atribuibilidad del resultado tipo material", por lo que falta ese elemento para que se actualice la infracción.

Consideraciones de la Sala Superior. Son **infundados** los agravios hechos valer, en razón de que los partidos políticos siempre que contiendan en un proceso electoral están obligados a presentar oportunamente, durante el periodo previamente establecido, informes de ingresos y egresos de precampaña, de lo cual son responsables solidarios las y los precandidatos; tal obligación se actualiza, sin importar que sea sólo una precandidatura, el método electivo, ni el nombre con que se designe a la precandidatura y el tiempo en que se lleva su designación, habida cuenta que, el derecho que tiene la precandidatura única, de interactuar e incluso hacer precampaña con la militancia del partido que pretende que la o lo postule, podría generar erogaciones por múltiples motivos.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular



son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos, así como las y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en la ley, en los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político⁹⁶.

Se entiende por precampaña electoral, el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes, así como las y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido⁹⁷.

Es precandidata o precandidato, la o el ciudadano que haya obtenido registro ante un partido político o coalición para participar en su proceso de selección de candidatos y obtener su nominación como tal a un cargo de elección popular⁹⁸.

Sobre el tema, dado los agravios planteados por la parte impugnante, es conveniente recordar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 85/2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las condicionantes previstas en el artículo 216, párrafo segundo, y 221, fracción IV, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, consistentes en que para que los partidos políticos puedan otorgar la autorización para realizar actos proselitistas de precampaña, o para que se puedan desarrollar tales actividades de propaganda, es necesario que existan dos o más precandidaturas en busca de la nominación a un mismo cargo de elección popular, no viola el derecho de ser votado que consagra el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República.

En dicho medio de control constitucional, se adujo que quienes son únicas precandidaturas o candidaturas designadas de modo directo, no tienen que contender al interior de su partido político para obtener la calidad de candidata o candidato, por lo que la condicionante para

⁹⁶ Artículo 157 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

⁹⁷ Artículo 160 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

⁹⁸ Artículo 159 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

realizar actos de proselitismo o propaganda, no genera ninguna afectación al derecho de ser votado, toda vez que la o el ciudadano que se halle en esa hipótesis, no tiene que convencer a la militancia del partido para que lo elijan como candidato; esto es, debido a las circunstancias especiales que lo rodean, no tiene mayor participación en esa fase del proceso, sino que se encuentra incorporado en la siguiente fase, la de campaña, en la cual sí cobra verdadera relevancia su participación.

Asimismo, el Alto Tribunal consideró que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidaturas únicas, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sí sería inequitativo para las precandidaturas de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulado candidata o candidato; aunado a que, ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña, que igualmente genera inequidad en la contienda frente a las y los demás candidatos que lleguen a postularse.

Respecto de esa misma acción de inconstitucionalidad, esta Sala Superior consideró, en esencia, en la opinión que formuló⁹⁹, que si los actos de precampaña tienen como finalidad primordial obtener las candidaturas al interior del partido, entonces es razonable que cuando un partido político designe de manera directa una candidatura a un determinado cargo de elección popular o cuando exista una sola precandidatura, éstas no puedan hacer actividades de precampaña, porque de lo contrario iría en contra de la finalidad de las precampañas.

Por otra parte, en sentencia recaída al expediente SUP-JRC-309/2011, esta Sala Superior consideró que si una precandidatura única o candidatura electa por designación directa, realiza actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad, para ser postulada por

⁹⁹ SUP-OP-28/2009.



su partido para acceder a un cargo de elección popular, publicitando sus plataformas electorales o programas de gobierno, o bien, posicionando su imagen frente al electorado, tales conductas se traducen en actos anticipados de campaña, pues constituyen una ventaja frente al resto de las y los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de igualdad, rector de los procesos electorales.

En ese sentido, un proceso de precampaña con una precandidatura o candidatura electa por designación directa vulneraría la igualdad del proceso comicial para la elección constitucional a cargos de elección popular, en tanto generaría en la práctica que dicha candidatura inicie anticipadamente su campaña electoral en relación con el resto de las y los contendientes.

Lo anterior, a diferencia de las precandidaturas que se encuentran participando en una contienda interna, quienes sí pueden aparecer, realizar actos de precampaña y difundir su propaganda de precampaña, ya que busca vencer a sus oponentes y obtener la candidatura.

Sin embargo, debe puntualizarse que la circunstancia de que las precandidaturas únicas o las candidaturas designadas de manera directa no puedan realizar precampañas, en modo alguno significa que estén impedidos para interactuar o dirigirse a los simpatizantes, militancia del partido político al cual pertenecen, durante ese periodo, o bien, con las instancias partidistas a las que corresponde determinar si habrán de ser postulados por el instituto político a los cargos de elección popular, tomando en cuenta que la prohibición en comento, sólo está referida a difundir hacia el exterior actos proselitistas para obtener la nominación a una candidatura.

Así, las precandidaturas únicas pueden actuar bajo condiciones específicas, sin que ello por sí mismo se traduzca en una violación a la ley electoral.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

Este criterio resulta acorde con el mandato constitucional previsto en el artículo 1°, párrafos segundo y tercero, de la Constitución General de la República, los cuales ordenan, por un lado, que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y, por otra parte, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Dicho criterio quedó recogido en la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior de rubro: “PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA”¹⁰⁰.

Incluso, esta Sala Superior ha establecido que, durante las precampañas, los partidos políticos ejercen su prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión, para la difusión de sus procesos internos de selección de candidaturas a cargos de elección popular.

Ese derecho que está expedito, con independencia del tipo de proceso interno que desarrollen, incluyendo el método de designación directa o precandidatura única, aunque el ejercicio de esta prerrogativa es limitable, pues en el supuesto que el proceso interno de selección se desarrolle con método de designación directa de candidatura o precandidatura única, los promocionales de radio y televisión de precampaña deben informar a la opinión pública ese proceso de designación de candidato, dando a conocer, entre otros aspectos; el método a seguir; las personas que están involucradas en la selección y la plataforma política; es decir, la intención que deben llevar los spots de

¹⁰⁰

Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=32/2016&tpoBusqueda=S&sWord=precaempa%3%b1a>.



radio y televisión es generar información sobre el proceso¹⁰¹.

En términos de lo expuesto, el derecho que tiene la precandidatura única, de interactuar con la militancia del partido que pretende que la o lo postule, podría generar erogaciones.

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento, entre otros, que tiene por objeto verificar que las y los sujetos obligados reporten todo aquello a lo que están constreñidos, la veracidad de lo reportado, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

El procedimiento de fiscalización implementado con motivo de las reformas constitucionales y legales publicadas en dos mil catorce tuvo cambios relevantes, puesto que a partir de entonces se incluyó también a las y los precandidatos como sujetos obligados respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

Asimismo, en este modelo de fiscalización, las y los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen, con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Este cambio resulta significativo, puesto que al momento de incluir a las y los precandidatos como sujetos obligados en el cumplimiento de las obligaciones y, en consecuencia, como responsables solidarios, debe también tener un efecto en la manera como se lleva a cabo el procedimiento para fiscalizar los gastos de precampaña, pues en dicho procedimiento se deben respetar las formalidades que rigen al debido proceso.

¹⁰¹ Así lo estableció esta Sala Superior en los recursos SUP-REP-53/2017 y SUP-REP-159/2017.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

En cuanto a las reglas y procedimiento aplicables, cabe decir lo siguiente.

Los artículos 43, párrafo 1, inciso c), 75, 77, 78, 79, párrafo 1, inciso a), y 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos¹⁰² establecen las reglas que deberán seguir los partidos políticos para presentar informes de precampaña, así como el procedimiento que debe seguirse para la presentación y revisión de dichos informes.

Tales reglas y procedimiento son:

1. Previamente al inicio de las precampañas, a propuesta de la Comisión de Fiscalización, el Consejo determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña.
2. El órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los institutos políticos será el responsable de la presentación de los diversos informes que los partidos están obligados a presentar.
3. Las y los precandidatos presentan a su partido los informes, quien a su vez los presentan ante la autoridad para cada uno de las y los precandidatos registrados para cada tipo de precampaña. En ellos se especifica el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.
4. Los informes se presentan a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de la precampaña.
5. Presentados los informes, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) cuenta con quince días para revisarlos.
6. Si hay errores u omisiones, la UTF se los informa a los partidos y les concede el plazo de siete días para que presenten las aclaraciones o rectificaciones.

¹⁰² En lo sucesivo Ley de Partidos.



7. Concluido el plazo, la UTF cuenta con diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución y para someterlo a consideración de la Comisión.

8. La Comisión de Fiscalización cuenta con el plazo de seis días para aprobar los proyectos emitidos por la UTF.

9. Concluido dicho plazo, dentro de las setenta y dos horas siguientes, la Comisión presenta el proyecto ante el CG.

10. El CG cuenta con el plazo de seis días para la discusión y aprobación.

11. Las y los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes. Por tanto, se analizan de forma separada las infracciones en que incurran.

De lo expuesto se colige que **los partidos políticos son directamente responsables** en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de los ingresos es público o privado, ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, incluso de todas y cada una de sus precandidaturas y candidaturas, resulten o no ganadoras en la contienda electoral, e incluso cuando no hubiera contienda interna y determinen las candidaturas de forma directa, por lo que están obligados a presentar informes de ingresos y egresos de precampaña, de lo cual son responsables solidarios las y los precandidatos, sin importar que sea sólo una precandidatura, el método electoral, ni el nombre con que se designe a la precandidatura y el tiempo en que se lleva su designación.

De ahí que no pueda soslayarse lo mandado por la normatividad aplicable, bajo el argumento de que no hubo precandidato, lo que significó que tampoco se verificaron actos proselitistas y, por tanto, desde la óptica de los recurrentes, no tuvieron gastos que reportar.

Lo anterior, porque la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

políticos, coaliciones, precandidaturas y candidaturas en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.

Tal deber significa que incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña, existe el imperativo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora, y conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.

En ese tenor, se insiste, corresponde al partido político conforme a la normativa en materia de fiscalización, presentar el informe y comprobación atinente, ya que es el sujeto que conoce los gastos reportados, habida cuenta que, la o el precandidato es responsable solidario.

Asimismo, debe destacarse que las y los aspirantes, precandidatos y candidatos son sujetos de derechos y obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña, campaña y/o de cualquier acción que realicen dirigida a la promoción de su postulación; en este sentido, el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente, **las y los aspirantes, precandidaturas y candidaturas son responsables solidarios** respecto de la conducta en análisis.

En tal virtud, como se puso de manifiesto, no asiste razón a la parte actora cuando asevera que estaban exentos de presentar informe de precampaña, porque aun cuando no hubiesen tenido ingresos y egresos, tenían el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora en ceros.

► **Agravios en los que se alega violación al procedimiento de fiscalización e indebida sanción.**

La parte actora aduce que:



- Se violó el procedimiento de fiscalización previsto en el Acuerdo CF/018/2020, porque la autoridad electoral no los requirió para que en el plazo improrrogable de un día, presentaran el informe atinente a los ingresos y egresos en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), además de que a Raúl Morón Orozco no le dio acceso a dicho sistema, no se le proporcionó la “e.firma”, no se le indicó la apertura del sistema para el registro de operaciones, ni se le previno de que en caso de incumplimiento, podría perder su derecho a ser registrado como candidato.

- Es inconstitucional el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁰³, en razón de que prevé una sanción fija, lo que impide analizar las circunstancias particulares del caso, imponiendo una sanción acorde a la conducta irregular. En su caso, se alega, dicha norma debe interpretarse conforme a la Constitución, de tal manera que puedan imponerse otras sanciones menos graves, previstas en diverso precepto.

- La sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o la cancelación del mismo, es desproporcional porque su falta fue presentar en forma extemporánea su informe, pero no omitió entregarlo.

- Raúl Morón presentó en forma ad cautelam al partido el informe de precampaña, por lo que, en su caso, Morena sería el único responsable de alguna irregularidad.

Consideraciones de la Sala Superior. Los agravios sintetizados se analizarán en forma conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, con la aclaración que aun cuando son de estudio preferente las cuestiones relacionadas con la inconstitucionalidad de preceptos legales, en el caso, al estar cuestionada su correcta aplicación, resulta necesario determinar en forma previa si es o no aplicable en el justiciable el precepto que se tilda de inconstitucional, por ser presupuesto necesario

¹⁰³ En lo sucesivo la LEGIPE.

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

para realizar el ejercicio del control constitucional concreto de la norma cuya inaplicación se solicita.

Precisado lo anterior, se advierte que le **asiste la razón** a la parte impugnante al alegar que se violó el procedimiento de fiscalización previsto en el Acuerdo CF/018/2020, porque la autoridad electoral omitió requerir a Raúl Morón Orozco para que, en el plazo improrrogable de un día, presentara el informe atinente a los ingresos y egresos en el Sistema Integral de Fiscalización¹⁰⁴, dándole para tal fin acceso a dicho sistema y proporcionándole la “e.firma”, además de que tampoco se le precisó de forma clara, que en caso de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento sería la negativa de su registro como candidato.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, la Comisión de Fiscalización aprobó el acuerdo CF/018/2020, *“por el que se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización, el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña que aspiren a un cargo de elección popular durante el proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso”*.

Dicho acuerdo, en lo que interesa, prevé lo siguiente:

“...

*41. Por lo anterior, con la finalidad de hacer viable el modelo de fiscalización y establecer un adecuado diálogo procesal con los sujetos obligados que aspiran a un cargo de elección popular en los Procesos Electorales Ordinarios y Extraordinarios que pudieran celebrarse en 2020-2021, es indispensable que la Comisión de Fiscalización instruya a la Unidad Técnica de Fiscalización que, **una vez concluido el plazo establecido para la presentación del informe de ingresos y gastos de los periodos de apoyo ciudadano y precampaña, identifique a aquellos sujetos regulados que fueron omisos en dar cumplimiento a dicha obligación y, de manera electrónica, les notifique el supuesto de omisión en el que se ubican para que, en un plazo improrrogable de 1 día natural contado a partir del siguiente a su notificación, registren operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda de eventos, adjunten la evidencia de comprobación y presenten el informe atinente a sus ingresos y***

¹⁰⁴ En lo sucesivo el SIF.



gastos en el SIF (con la e.firma del responsable de finanzas designado), de conformidad con los artículos 223, 224, 226, 248, 249, 250, 251 y 252 del RF y el manual de usuario del SIF aprobado mediante acuerdo CF/017/2017.

42. En este sentido, en la notificación que realice la UTF deberá requerir a los sujetos obligados que expliquen, en su caso, el motivo por el cual no presentaron su informe de ingresos y gastos; **solicitarles que presenten el informe y registren sus operaciones en el SIF; habilitar dicho sistema para tal cometido y precisar de forma clara al sujeto obligado que en caso de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento será la negativa de su registro como candidato independiente o candidato de partido político**, según corresponda independientemente de que hubieran registrado o no operaciones en el SIF.

...

48. Derivado de los tiempos tan reducidos para llevar a cabo la fiscalización, respetando el tiempo real y la notificación del oficio de errores y omisiones, durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña dentro de los Procesos Electorales Federal y Locales Concurrentes que se celebrarán en el ejercicio 2020-2021, según se advierte en el calendario de fiscalización aprobado mediante acuerdo INE/CG519/2020 únicamente se otorgará el acceso al Sistema Integral de Fiscalización durante 1 día natural, posterior a la fecha límite de la entrega del informe de ingresos y gastos que presentan los sujetos obligados para cada periodo, para que estos presenten el informe, para que la autoridad fiscalizadora tenga posibilidad de realizar una adecuada revisión”.

De lo reproducido se desprende, en lo conducente, que con la finalidad de hacer viable el modelo de fiscalización y establecer un adecuado diálogo procesal con las y los sujetos obligados que aspiran a un cargo de elección popular, la Comisión instruyó a la UTF, para que una vez concluido el plazo establecido para la presentación del informe de ingresos y gastos del periodo de precampaña, identifique a aquellos sujetos regulados que fueron omisos en dar cumplimiento a dicha obligación, y de manera electrónica les notifique el supuesto de omisión en el que se ubican, para que en un plazo improrrogable de un día natural contado a partir del siguiente a su notificación, registren operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda de eventos, adjunten la evidencia de comprobación y presenten el informe atinente a sus ingresos y gastos en el SIF.

En la notificación que realice la UTF, tiene que requerir a las y los sujetos obligados para que expliquen, en su caso, el motivo por el cual no presentaron su informe de ingresos y gastos; solicitarles que presenten el informe y registren sus operaciones en el SIF; habilitar dicho sistema

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

para tal cometido y precisar de forma clara al sujeto obligado que en caso de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento sería la negativa de su registro como candidato de partido político.

Por los tiempos tan reducidos para llevar a cabo la fiscalización, únicamente se otorgaría el acceso al SIF durante un día natural, posterior a la fecha límite de la entrega del informe de ingresos y gastos que presentan los sujetos obligados para cada periodo, para que estos presenten el informe.

Cabe mencionar que en el Acuerdo INE/CG519/2020, se establecieron los plazos relativos a la fiscalización del periodo de precampaña entre otros estados, en Michoacán, observándose que la fecha límite para la entrega del informe de precampaña de la elección de la gubernatura fue el tres de febrero.

Ahora bien, en autos obra el oficio INE/UTF/DA/9963/2021, de tres de marzo, suscrito por la Titular de la UTF, dirigido a Raúl Morón Orozco, notificado a éste el día cinco siguiente, cuya imagen a continuación se insertará.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DA/9963/2021

ASUNTO. - Oficio de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Federal y Local Concurrente 2020-2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUSE

C. RAÚL MORÓN OROZCO.
CALLE CAP. EMILIO CARRANZA NO. 841
COL. JARDINES DE GUADALUPE
C.P. 58140, MORELIA, MICHOACÁN
PRESENTE

Ciudad de México, 3 de marzo de 2021

5/03/21
Resibi oficio original y
c.d. anexo Maribel Vargas

De conformidad con lo establecido por los artículos 41, base V, Apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); así como 32, numeral 1, inciso a), fracción VI; 44, numeral 1, inciso J); 190, 191, numeral 1, inciso d), 192, numeral 1, incisos e), f), y I); 196, numeral 1 y 199, numeral 1, incisos a), c), d) y e); 200, numeral 2, , 369, 378, 380, 425, 426, 427, 428, 429 y 430, 445, 446 y 456, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 7, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los sujetos obligados durante el proceso electoral; y la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización, es el órgano técnico facultado para la revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, precandidaturas, candidaturas, aspirantes y candidaturas independientes, respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban, por cualquier tipo de financiamiento, y en el ejercicio de dicha facultad, puede requerir a personas físicas o morales, públicas o privadas, información necesaria relativa a las operaciones que realicen con los partidos políticos, para el cumplimiento de sus tareas.

Derivado de lo anterior, esta Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) llevó a cabo el monitoreo de propaganda colocada en la vía pública, diarios, revistas y otros medios impresos y electrónicos, así como de internet, con el objeto de obtener datos que permitan conocer en el territorio nacional, los gastos realizados en dichos rubros por los partidos políticos y sus precandidatos; así como de las personas aspirantes a una candidatura en los Procesos Electorales Federal y Locales Concurrentes 2020-2021, de conformidad con los artículos 318, 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización (RF), así como en el Acuerdo CF/019/2020 aprobado por la Comisión de Fiscalización y en el similar INE/CG518/2020.

Se precisa que, derivado de los hallazgos detectados por esta Unidad en el monitoreo de vía pública y redes sociales llevado a cabo en el marco de la revisión de los Informes de Ingresos y Gastos de Precampaña, se advirtió propaganda electoral colocada en la vía pública que no fue reportada, así como publicaciones y eventos que presumiblemente le pueden ser atribuibles.

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral.

Página 1 de 5

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DA/9963/2021

ASUNTO. - Oficio de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Federal y Local Concurrente 2020-2021.

Al respecto, es importante señalar que de la revisión que se realizó al Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, no se localizó que hubiera registrado su precandidatura. Asimismo, tampoco se localizó la presentación de Informes de Ingresos y Gastos de Precampaña, correspondientes al Proceso Electoral Federal y Local concurrente 2020-2021, en el Sistema Integral de Fiscalización.

En este sentido, debe señalarse que de conformidad al artículo 17 de las Reglas de Contabilidad, Rendición de Cuentas y Fiscalización, así como los Gastos que se consideran como de Apoyo Ciudadano y Precampaña para el Proceso Electoral Federal y Locales Concurrentes 2020-2021, aprobadas mediante el Acuerdo INE/CG518/2020 se estableció que:

"Los partidos políticos, las personas ciudadanas que participen en los procesos de selección interna de los partidos, independientemente de que obtengan registro formal como precandidatos o precandidatas, así como a los precandidatos o precandidatas que realicen actividades de precampaña correspondientes al Proceso Electoral concurrente 2020-2021, les serán aplicables las diversas disposiciones en materia de fiscalización de la LGIPE, la LGPP, el Reglamento de Fiscalización, Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el Manual General de Contabilidad, el registro de operaciones a través del Sistema Integral de Fiscalización, los acuerdos que apruebe la Comisión de Fiscalización y el Consejo General del INE en la materia."

Asimismo, en los artículos 227 de la LGIPE y 193 del RF, se define qué se entiende por precampaña, actos de precampaña y propaganda de precampaña. En específico, el numeral 2 del artículo 193 del RF establece que constituyen actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular y, en el numeral 3 de dicho artículo, se señala que por propaganda de precampaña debe entenderse el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que los precandidatos realizan con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral.

Página 2 de 5



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DA/9963/2021

ASUNTO. - Oficio de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Federal y Local Concurrente 2020-2021.

Ahora bien, el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la LGIPE, establece la obligación para los partidos políticos de presentar informes de precampaña respecto de 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, a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de la precampaña.

Lo anterior se hace de su conocimiento, a efectos de que en un plazo **3 días naturales** contados a partir de la notificación del presente oficio, presente las aclaraciones y documentación de los hallazgos siguientes:

Procedimientos de campo

Monitoreos

Publicidad colocada en la vía pública

1. Derivado del monitoreo, se observaron gastos de propaganda en la vía pública que hacen alusión a su imagen, signos, emblemas y expresiones a un posible cargo de elección popular, como se detalla en el **Anexo 1** (en CD adjunto).

Se le solicita presentar lo siguiente:

- Señale si se le postuló como persona precandidata por algún partido político o corresponde a una candidatura independiente. En caso afirmativo, presente la evidencia del registro y, en caso negativo, las razones por las que no se registró y por las que no presentó el informe de ingresos y gastos correspondiente.
- Las aclaraciones que a su derecho convenga.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 200, numeral 2; 369, 378, 429, 445, 446 y 456, párrafo 1, incisos c) y d) de la LGIPE.

Páginas de internet

2. Derivado del monitoreo en internet, se observó propaganda que hace alusión a su imagen, signos, emblemas y expresiones a un posible cargo de elección popular, como se detalla en el cuadro siguiente:

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral.

Página 3 de 5

**SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DA/9963/2021

ASUNTO. - Oficio de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Federal y Local Concurrente 2020-2021.

Ticket ID	Folio	Entidad	Fecha búsqueda	URL	Hallazgo	Lema/ Versión	Candidatura	Beneficiario	Anexo (en CD adjunto)
4951	INE-IN-0000751	Michoacán	2021/01/21 18:12	https://www.facebook.com/ads/library/?id=2831358603811100	Banner	RAUL MORÓN Llevará la esperanza a MICHOACÁN Precandidato a la gubernatura de MICHOACÁN morena La esperanza de México	Gobernador	Raúl Morón Orozco	4951 - 4951
14767	INE-IN-0002937	Michoacán	2021/02/03 15:24	https://www.facebook.com/mariodelgadocarrillo/videos/457924288584001/	Spot publicitario	Si estamos unidos sin ninguna duda construiremos la victoria y permitiremos que la Cuarta Transformación llegue a Michoacán	Gobernador	Raúl Morón Orozco	14767 - 14767
15069	INE-IN-0003234	Michoacán	2021/02/04 13:12	https://www.facebook.com/raulmoronorozco/photos/pch.3692843080763694-369284369284329742	Spot publicitario	Juntos transformaremos las vidas de los michoacanos	Gobernador	Raúl Morón Orozco	15069 - 15069
15120	INE-IN-0003285	Michoacán	2021/02/04 14:33	https://www.facebook.com/mariodelgadocarrillo/videos/457924288584001/	Spot publicitario	En Morena tenemos los mejores liderazgos emanados de las luchas del pueblo	Gobernador	Raúl Morón Orozco	15120 - 15120

Se le solicita presentar lo siguiente:

- Señale si se le postuló como persona precandidata por algún partido político o corresponde a una candidatura independiente. En caso afirmativo, presente la evidencia del registro y, en caso negativo, las razones por las que no se registró y por las que no presentó el informe de ingresos y gastos correspondiente ante esta autoridad fiscalizadora.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 200, numeral 2; 369, 378, 429, 445, 446 y 456, párrafo 1, incisos c) y d) de la LGIPE.

En atención a lo antes expuesto, le solicito remita la información y documentación mediante escrito debidamente firmado, a las oficinas que ocupa la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, ubicadas en calle Moneda número 64, colonia Centro 1, Alcaldía Tlalpan, C.P.14000, Ciudad de México, o bien, en las instalaciones de las Juntas Locales Ejecutivas del Instituto Nacional Electoral en las entidades federativas.

Ahora bien, derivado de la contingencia sanitaria por la que atraviesa el país, consecuencia del virus SARSCoV2 (COVID 19), esta autoridad fiscalizadora privilegia las comunicaciones y diligencias por la vía electrónica, por lo que el escrito de respuesta en formato PDF con toda la documentación soporte en versión digital podrá enviarse a las siguientes direcciones



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DA/9963/2021

ASUNTO. - Oficio de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Federal y Local Concurrente 2020-2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

de correo electrónico: oficialia.utf@ine.mx; pablo.jasso@ine.mx; concepcion.aguilar@ine.mx.

Es oportuno hacer de su conocimiento que las personas físicas que se nieguen a proporcionar la información y/o documentación requerida por esta autoridad electoral en ejercicio de sus facultades de fiscalización, la entreguen en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos establecidos, podrán ser acreedores a una multa de hasta 500 UMA, con fundamento en los artículos 442, numeral 1, incisos d) y m); 447, numeral 1, inciso a) y 456, numeral 1, inciso e) de la LGIPE.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y reiterarle que su respuesta oportuna, veraz y objetiva contribuirá a garantizar la transparencia y rendición de cuentas sobre el origen y destino del financiamiento de los sujetos obligados, situación que fortalece nuestra democracia y las instituciones que la conforman.

ATENTAMENTE
JACQUELINE VARGAS ARELLANES
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Firma como responsable de la autorización de la información.	Lic. Carlos Alberto Morales Domínguez Director de Auditoría a Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros
Firma como responsable de la validación de la información.	L.C. Mariana Orenday Penagos Coordinadora de Auditoría
Firma como responsable de la revisión de la información.	Mtro. Pablo Jasso Eguía Subdirector de Auditoría
Firma como responsable de la redacción de la información.	L.C. María Concepción Aguilar Santos Jefa de Departamento de Auditoría

CONTAMOS TODAS TODOS | INE
Instituto Nacional Electoral

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral.

Página 5 de 5

**SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS**

FIRMADO POR: PABLO JASSO EGUIA
AC: Autoridad Certificadora del Instituto
Nacional Electoral
ID: 445217
HASH:
2A5C2252609E2FFBDD47FBC0748AA5A9E986C44
7DF9988EAB20FA66A9E3F5C76

FIRMADO POR: MARIANA ORENDAY PENAGOS
AC: A.C. del Servicio de Administración
Tributaria
ID: 445217
HASH:
2A5C2252609E2FFBDD47FBC0748AA5A9E986C44
7DF9988EAB20FA66A9E3F5C76

FIRMADO POR: CARLOS ALBERTO MORALES
DOMINGUEZ
AC: AUTORIDAD CERTIFICADORA
ID: 445217
HASH:
2A5C2252609E2FFBDD47FBC0748AA5A9E986C44
7DF9988EAB20FA66A9E3F5C76

FIRMADO POR: JACQUELINE VARGAS ARELLANES
AC: AUTORIDAD CERTIFICADORA
ID: 445217
HASH:
2A5C2252609E2FFBDD47FBC0748AA5A9E986C44
7DF9988EAB20FA66A9E3F5C76

De dicho oficio se desprende, en lo que interesa, que la UTF, mediante oficio de tres de marzo, le notificó el cinco siguiente a Raúl Morón Orozco que:

- Llevó a cabo un monitoreo en el cual advirtió propaganda en la vía pública que no fue reportada, así como publicaciones y eventos que presumiblemente le pueden ser atribuibles.
- No se localizó que hubiera registrado su precandidatura, ni la presentación de informe de ingresos y gastos de precampaña en el SIF.
- Le otorgaba un término de tres días naturales para que presentara las aclaraciones y documentación de los hallazgos que mencionaron en el oficio, precisando si se le postuló como precandidato de algún partido político o corresponde a una candidatura independiente, y en caso negativo, indique las razones por las que no se registró y dejó de presentar el informe de ingresos y gastos.

Pues bien, de lo relatado se advierte que la fecha límite para la entrega del informe de precampaña de la elección de la gubernatura fue el tres de febrero, por lo que de conformidad con la normatividad citada, a partir



del día siguiente (en el caso, cuatro de febrero), era necesario que la UTF iniciara la tarea de identificar a aquellos sujetos regulados que fueron omisos en dar cumplimiento a la obligación de presentar el aludido informe, notificarles el supuesto de omisión en el que se ubicaban, en los términos previstos en la norma.

Sin embargo, la UTF emitió el oficio correspondiente hasta el tres de marzo (casi un mes después) y lo notificó el cinco siguiente.

Además, la UTF omitió habilitar el SIF para que, en su caso, se realizaran ahí las aclaraciones pertinentes; tampoco le precisó de forma clara, que, en caso de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento sería la negativa de su registro como candidato, esto último de suma importancia, para que el sujeto obligado tuviera conocimiento claro y preciso de la consecuencia que podría tener la falta de presentación del referido informe.

Incluso, en dicho oficio se omitió citar como fundamento el referido Acuerdo CF/018/2020 —que regula el procedimiento relatado—, así como como artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —que prevé la sanción de pérdida del derecho de la o el precandidato a registrar su candidatura, cuando no se presente el informe de ingresos y egresos de precampaña—.

Con tal proceder, como lo alega la parte impugnante, la autoridad electoral administrativa violó en su perjuicio el procedimiento de fiscalización, ya que no se hizo de su conocimiento oportunamente las consecuencias de omitir presentar el informe de ingresos y egresos de precampaña, ni se abrió el SIF para que pudiera informar lo conducente, lo cual trascendió al sentido de dicho procedimiento de fiscalización, porque se le sancionó con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato.

De ahí que, lo procedente en el caso es **revocar** la determinación impugnada, ordinariamente sería para que la UTF regularizara el procedimiento, requiriendo al partido político a su candidato para que

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

presenten su informe de gastos de precampañas, sin embargo, obran constancias dentro del expediente que llevan a la convicción de que, dichos documentos fueron presentados ante el Instituto Nacional Electoral el veintidós de marzo pasado, tal como se verá a continuación.

La responsable reconoce en el informe circunstanciado que rindió en el juicio ciudadano SUP-JDC-425/2021, que el veintidós de marzo, es decir, tres días antes de que se emitiera la resolución reclamada, Morena presentó diecisiete pólizas de ingresos y gastos de diversas personas, entre ellas Raúl Morón Orozco, así como un escrito que, en lo conducente, es del tenor siguiente:

“...

Solicito a este CGINE:

PRIMERO. Se abra el SIF en el rubro “precampañas”, para que este partido se encuentre material y jurídicamente habilitado para cargar y presentar los informes que indebidamente le fueron solicitados a diversas personas que participaron en los procesos de selección de candidaturas de nuestro partido político, con independencia de que actualmente ya se encuentran cargados en el apartado del ejercicio ordinario 2021 del Comité Ejecutivo Nacional.

SEGUNDO. Se tengan por presentados, ad cautelam, los informes de ingresos y gastos en formato físico de cada una de las personas que fueron indebidamente requeridas por esta autoridad electoral, al otorgarles falsamente el carácter de precandidatos en los procesos electorales que hoy se encuentran corriendo.

TERCERO. Se valore la documentación anexa correspondiente a imágenes del Sistema Integral de Fiscalización, donde se constata la existencia del reporte de las pólizas de gasto ordinario, con la finalidad de que la autoridad se conduzca bajo el principio de exhaustividad.

CUARTO. Se ordene la escisión y se posponga la discusión y, en su caso, aprobación de los dictámenes consolidados y proyectos de resolución de las personas a las que indebidamente se les imputó el carácter de “precandidatas”, a fin de que se revisen adecuadamente los informes que mediante este escrito se presentan, con independencia de que los mismos están alojados en los módulos SIF correspondientes. Ello, considerando que todos ellos están agendados para su discusión en la próxima sesión ordinaria de este Consejo General, programada para el próximo jueves 25 de marzo de 2021.

QUINTO. Ad cautelam, se reconozca que el estatus de las personas que indebidamente les solicitó su “informe de precampaña” ya no es de los omisos en la presentación del informe respectivo, sino la de presentación extemporánea de informes, con las consecuencias legales a que haya lugar...”.

Con tal reconocimiento se tiene por demostrado que la parte actora sí presentó su informe de precampaña.



Bajo esa lógica, la autoridad responsable de manera equivocada señaló que el partido político y Raúl Morón Orozco, habían omitido presentar su informe de precampaña, por el contrario, cumplieron con su obligación de manera extemporánea, pues lo presentaron fuera de la fecha indicada para tal propósito, pero antes de que terminara el proceso de fiscalización.

En ese sentido, se considera que el Consejo General indebidamente aplicó el artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE¹⁰⁵, pues en tal disposición se sanciona la omisión de presentar el informe de precampaña, mientras que, en el presente caso, como se precisó, el informe sí fue presentado ante la autoridad fiscalizadora, aunque después de agotado el término.

Es decir, nos encontramos ante conductas diversas que debieron ser valoradas por la autoridad responsable a efecto de determinar la infracción en que incurrieron los sujetos obligados y la sanción que amerita.

En efecto, como ya se ha precisado, de lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 443, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de presentar, dentro del plazo previsto, los respectivos informes de precampaña y campaña, con la finalidad de

¹⁰⁵ El cual establece: "Artículo 229. 1. A más tardar en el mes de octubre del año previo al de la elección, el Consejo General determinará los toques de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

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

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

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

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

transparentar su actuación y rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora.

En ese sentido, la conducta que obstaculice la rendición de cuentas, como es la presentación extemporánea de los informes de ingresos y gastos de las precandidaturas y candidaturas de los partidos políticos, y con mayor razón la omisión en su presentación, debe considerarse como falta sustantiva, por tratarse de un daño directo al bien jurídico relacionado con la rendición de cuentas y a los principios de fiscalización, que impide garantizar, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos.

Encuentra apoyo lo anterior, en la jurisprudencia 9/2016, sustentada por esta Sala Superior, de rubro: “INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA”¹⁰⁶.

Así es, la omisión de presentar los informes de precampañas implica que en ningún momento se allegó documentación que pudiera ser objeto de cotejo o revisión, en cambio, la presentación extemporánea del informe, aunque también es una falta sustantiva que viola el modelo de fiscalización, porque también atenta contra los bienes jurídicos protegidos, es diferente a la omisión, porque implica que sí se presentó un reporte de precampaña, aunque no se hizo oportunamente, sino, fuera de los plazos previamente establecidos y su afectación dependerá del grado de la tardanza en la presentación del informe, en tanto que, se trata de una conducta que retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior, al resolver el SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, acumulados, así como SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016, acumulados.

¹⁰⁶

Consultable en:
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=9/2016&tpoBusqueda=S&sWord=fiscalizaci%C3%B3n,extempor%C3%A1nea>.



Es conveniente precisar que lo anterior no implica abandonar o cambiar el criterio sostenido por esta Sala Superior, en el sentido de que la única documentación que debe tomarse en cuenta al momento de emitir la resolución que corresponda, es la que obra cargada en el SIF.

Ello es así, por en la especie se presentan particularidades que convierten el presente asunto es un caso distinto, como lo es que la UTF omitió habilitar el SIF para que, en su caso, se realizaran ahí las aclaraciones pertinentes.

En consecuencia, dado lo fundado de los referidos conceptos de queja, lo procedente es revocar la resolución reclamada, en lo que es materia de impugnación, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dicte una nueva resolución en que determine, en su caso, la infracción en que incurrieron el partido político y Raúl Morón Orozco e individualice la sanción que corresponda a cada uno.

► **Otros agravios.**

La parte actora alega que:

- Morena presentó el informe de precampaña el veintidós de marzo (tres días antes de que la responsable emitiera la resolución reclamada), a pesar de lo cual indebidamente no lo valoró.
- La responsable, al ordenar la cancelación del registro de la candidatura de Raúl Morón Orozco, indebidamente omite prever que Morena pueda sustituir la candidatura.

Consideraciones de la Sala Superior. Al resultar fundados los agravios que se analizaron previamente, resulta innecesario el estudio de los que ahora se sintetizan, pues con los que se calificaron fundados, es suficiente para revocar la resolución reclamada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve,

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

PRIMERO. Se acumulan los juicios ciudadanos SUP-JDC-424/2021 y SUP-JDC-425/2021, al diverso SUP-RAP-74/2021, por lo que se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de esta resolución al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se desecha de plano la demanda del juicio ciudadano SUP-JDC-424/2021.

TERCERO. Se revoca, en lo que es materia de impugnación, Acuerdo INE/CG298/2021, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

CUARTO. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir una nueva resolución en la que determine, en su caso, la infracción en que incurrieron el partido político y Raúl Morón e individualice la sanción que corresponda a cada uno.

Las consideraciones y resolutiveos anteriores son los que consideramos debieron prevalecer y, en consecuencia, las exponemos para que formen parte del presente 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 CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL¹⁰⁷

- 1 A continuación, expongo las razones por las que concuro con mi voto en los presentes medios de impugnación. Para ello, primero expondré las consideraciones que comparto de la sentencia, para posteriormente, exponer las razones de mi disenso parcial.
- 2 En principio, **comparto** las razones principales expuestas en la sentencia, en el sentido de desechar la demanda presentada en el juicio SUP-JDC-424/2021, porque precluyó el derecho de acción del inconforme Raúl Morón Orozco; además, comparto la revocación parcial del acuerdo INE/CG298/2021, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampañas de los precandidatos a cargos gubernatura, diputaciones locales, y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el Estado de Michoacán de Ocampo, en concreto, del partido político MORENA y Raúl Morón Orozco.
- 3 De igual forma, **coincido** con las consideraciones de la sentencia, respecto a la calidad de precandidato del ahora actor y, por tanto, con la existencia de su deber de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, con independencia de la denominación o situación que ostentara o se le reconociera al interior del partido, pues con ello se

¹⁰⁷ Secretarios: Anabel Gordillo Argüello, Luis Rafael Bautista Cruz y Mauricio Iván del Toro Huerta

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

reconoce la relevancia de los fines que se protegen en el sistema de fiscalización y la importancia de la rendición de cuentas respecto de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular.

- 4 Por otra parte, si bien **comparto** el sentido de la ejecutoria de **revocar parcialmente la resolución impugnada** para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral individualice la sanción que corresponda, no coincido con los parámetros que se establecieron para esos fines, pues considero que, para determinar la sanción a imponer en este asunto en particular, debe partirse de la base de que el actor presentó extemporáneamente su informe de precampaña, dadas las particularidades del caso.
- 5 Mi disidencia con los efectos de la sentencia deriva de que **difiero** de las consideraciones relacionadas con el cumplimiento de las formalidades del procedimiento de revisión de informes de gastos, particularmente, de aquellas en las que se afirma que con el requerimiento que se formuló en el caso al precandidato, se garantizó debidamente el derecho de audiencia y defensa.
- 6 Considero que el requerimiento en la revisión de informes es una formalidad esencial del procedimiento, por lo que la autoridad debe asegurarse que se realice con las mayores garantías.
- 7 En ese sentido, estimo que en el caso la autoridad fiscalizadora debió observar puntualmente el contenido del *Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, por el que se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización, el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña que aspiren a un cargo de elección popular durante el proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso (CF/018/2020)*, en el que se dispone:

“41. Por lo anterior, con la finalidad de hacer viable el modelo de fiscalización y establecer un adecuado diálogo procesal con los sujetos



obligados que aspiran a un cargo de elección popular en los Procesos Electorales Ordinarios y Extraordinarios que pudieran celebrarse en 2020-2021, es indispensable que la Comisión de Fiscalización instruya a la Unidad Técnica de Fiscalización que, una vez concluido el plazo establecido para la presentación del informe de ingresos y gastos de los periodos de apoyo ciudadano y precampaña, identifique a aquellos sujetos regulados que fueron omisos en dar cumplimiento a dicha obligación y, de manera electrónica, les notifique el supuesto de omisión en el que se ubican para que, en un plazo improrrogable de 1 día natural contado a partir del siguiente a su notificación, registren operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda de eventos, adjunten la evidencia de comprobación y presenten el informe atinente a sus ingresos y gastos en el SIF (con la e.firma del responsable de finanzas designado), de conformidad con los artículos 223, 224, 226, 248, 249, 250, 251 y 252 del RF [Reglamento de Fiscalización]y el manual de usuario del SIF aprobado mediante acuerdo CF/017/2017.

42. En este sentido, en la notificación que realice la UTF deberá requerir a los sujetos obligados que expliquen, en su caso, el motivo por el cual no presentaron su informe de ingresos y gastos; solicitarles que presenten el informe y registren sus operaciones en el SIF; habilitar dicho sistema para tal cometido y precisar de forma clara al sujeto obligado que en caso de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento será la negativa de su registro como candidato independiente o candidato de partido político, según corresponda independientemente de que hubieran registrado o no operaciones en el SIF”.

- 8 En el caso concreto, la Unidad Técnica de Fiscalización formuló un requerimiento personal al actor Raúl Morón Orozco, haciéndole saber, esencialmente, la existencia de diversos hallazgos de actos de precampaña, que no había registro de que fuera precandidato ni de que hubiera presentado el informe de precampaña.
- 9 Sin embargo, ese requerimiento no se ajustó totalmente a la normativa transcrita, principalmente, porque no se le indicó al actor, de manera clara, que en caso de ser precandidato tenía la posibilidad de presentar el informe de precampaña ni se le informaron las consecuencias en caso de no presentar dicho informe, esto es, que podía perder el derecho a ser registrado como candidato.
- 10 Es importante precisar que si bien, conforme a las normas en estudio, la Unidad Técnica de Fiscalización debe hacer la notificación a las precandidaturas de manera electrónica, y para ello es necesario que los precandidatos hayan sido registrados, lo cierto es que no es la única

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

forma en que la autoridad puede hacer del conocimiento de los precandidatos que no hayan presentado su informe, la necesidad de que presenten los informes o aclaraciones que crean convenientes.

- 11 Así sucedió en el caso concreto, pues a pesar de que el partido político no registró al precandidato en el sistema en línea, la autoridad notificó de manera personal al precandidato actor los hallazgos de gastos de precampaña detectados y la omisión de la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña.
- 12 Este comportamiento procesal de la Unidad Técnica de Fiscalización indica que no había una imposibilidad para realizar la notificación respecto de la omisión del informe y de los hallazgos de gastos de precampaña en relación con el precandidato actor en el presente caso, que, si bien no fue registrado, pudo ser notificado personalmente.
- 13 Ahora, si la autoridad fiscalizadora decidió formular un requerimiento al precandidato inconforme y notificárselo personalmente, para respetar cabalmente la garantía de audiencia al precandidato, debió hacerle saber la posibilidad de presentar los informes omitidos y las aclaraciones que correspondieran en el procedimiento de revisión de informes, así como de registrar sus operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización; para lo cual se debió habilitar dicho sistema, así como precisar de forma clara al sujeto obligado que, en caso de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento podría ser la negativa de su registro como candidato.
- 14 Sobre todo, considerando que si bien, en principio, los obligados por ley para presentar los informes de precampaña ante el Instituto Nacional Electoral en el Sistema Integral de Fiscalización son los partidos políticos, lo cierto es que la sanción más grave no es al partido político sino para el ciudadano que podrá ser sancionado con la pérdida de registro o la imposibilidad de ser registrado, lo que redundaría en la afectación al derecho fundamental a ser votado, consagrada en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



- 15 Por tal razón, la autoridad debió requerir al precandidato en los términos del numeral 42 del acuerdo, el cual, como se indicó, establece cómo debe requerirse y precisarse las consecuencias y posibles sanciones de no contestar el requerimiento. Son estos aspectos los que resultan fundamentales para garantizar plenamente el derecho de audiencia en el procedimiento de revisión de informes, por ser una formalidad esencial.
- 16 Lo anterior, es acorde con lo expuesto en la jurisprudencia 26/2015 de esta Sala Superior¹⁰⁸, la cual señala:

INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.- De lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 43, párrafo 1, inciso c), 75, 77, 78, 79, párrafo 1, inciso a), y 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, se concluye que en el procedimiento de fiscalización se debe observar por parte de la autoridad administrativa electoral la garantía de audiencia que consiste en el derecho de toda persona a que previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que pueda restringir o privarla del ejercicio de sus derechos o posesiones, se le otorgue la oportunidad de defenderse en un juicio en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento. En el modelo de fiscalización los precandidatos son responsables de la rendición de sus informes de gastos de precampaña ante el partido, por lo que pueden ser sancionados por incumplir con tal obligación. En ese sentido, la autoridad administrativa electoral tiene la obligación de hacer del conocimiento, tanto de los partidos políticos como de sus precandidatos, las determinaciones relacionadas con omisiones e irregularidades en la presentación de los informes de precampaña, a efecto de que manifiesten lo que a su derecho convenga, a fin de observar y tutelar el derecho de garantía de audiencia, tomando en consideración que la consecuencia jurídica que deriva del incumplimiento de las obligaciones en la presentación de sus informes, trasciende a los precandidatos, pues una de las sanciones que le puede imponer la autoridad por ese hecho, consiste, precisamente en impedirles el registro o cancelarlo.

- 17 Así, la circunstancia de que la autoridad haya requerido información al precandidato y le haya notificado personalmente el requerimiento no es suficiente para considerar que se respetó cabalmente la garantía de audiencia y el derecho de defensa en los términos del acuerdo respectivo, pues para ello era necesario que se hubiera hecho de su conocimiento la posibilidad de presentar el informe omitido y explicar cuál

¹⁰⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 25 y 26. Quinta Época.

**SUP-RAP-74/2021
Y ACUMULADOS**

sería la consecuencia jurídica ante el incumplimiento, ya que podría trascender en el ejercicio de su derecho a ser votado.

- 18 Esta es una formalidad esencial que debió observarse al momento de requerir información al precandidato, para garantizar el derecho de audiencia del precandidato en el procedimiento de revisión de informes.
- 19 Por ello, considero que sí debieron requerir al precandidato actor en los términos a los que se ha hecho referencia, lo que no sucedió.
- 20 Ante el incumplimiento a la formalidad del procedimiento de revisión de informes referida, lo procedente sería ordenar la reposición del procedimiento para que la autoridad lo requiriera conforme a las formalidades esenciales previstas en el acuerdo citado, esto es, hacer saber al precandidato que tenía la posibilidad de presentar el informe y explicar la consecuencia jurídica del incumplimiento.
- 21 Sin embargo, toda vez que en autos ya consta el escrito de veintidós de marzo de este año, a través del cual, el partido político MORENA presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña de Raúl Morón Orozco, desde mi perspectiva, la reposición del procedimiento sería innecesaria, pues ya se cuenta con el informe de gastos del actor, a pesar de que el requerimiento no se le formuló adecuadamente.
- 22 Tomando en cuenta esa circunstancia, considero que se debió ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir una nueva determinación, en la que tomara en cuenta el informe de precampaña del actor, rendido por el partido político que lo postula; en el entendido de que dicho escrito se equipara a una respuesta para regularizar la omisión en que incurrió el actor, razón por la cual tendría el alcance de una presentación extemporánea del informe respectivo y, a partir de ello, se debería individualizar la sanción que correspondiera.
- 23 Tales son las razones que motivan y fundamentan mi **voto concurrente**.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS

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.