



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-265/2021

RECURRENTE: MARIA DE JESUS
HERNÁNDEZ ALEMÁN

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN
MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIA: ANABEL GORDILLO
ARGÜELLO

COLABORÓ: MARCO VINICIO ORTÍZ
ALANÍS

Ciudad de México, a cinco de mayo de dos mil veintiuno.

La Sala Superior **modifica** la sentencia de la Sala Regional Monterrey, emitida en el expediente SM-RAP-33/2021, en la cual se confirmó la resolución y el dictamen consolidado del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que sancionó a María de Jesús Hernández Alemán con la pérdida del derecho a ser registrada en el proceso electoral en curso como candidata independiente al Ayuntamiento de Ojocaliente, Zacatecas, así como en los dos procesos electorales subsecuentes, por la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano.

La modificación únicamente es para dejar sin efectos la parte de la sanción que inhabilita a la recurrente para ser registrada como candidata en los dos procesos electores subsecuentes, toda vez que dicha porción normativa es inconstitucional y debe inaplicarse al caso concreto. Los demás planteamientos son de legalidad y por ello resultan inoperantes.

ÍNDICE

ANTECEDENTES.....2

COMPETENCIA.....4

JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA.....4

PROCEDENCIA.....5

ESTUDIO.....8

 I. Delimitación de la materia de estudio en el recurso extraordinario.....8

 II. Revisión de la validez constitucional de la norma y su aplicación al caso concreto9

 A. Norma cuestionada.....9

 B. Decisión10

 C. Justificación11

 C.1. Principio de proporcionalidad de las sanciones iguales a conductas similares11

 C.2. Análisis de la norma aplicada en el caso16

EFFECTOS.....21

RESUELVE.....21

ANTECEDENTES

De lo narrado por la recurrente en su demanda y de la revisión de las constancias del expediente, se advierte:

I. Proceso electoral en Zacatecas y procedimiento de fiscalización

1. **Inicio del proceso electoral local.** El siete de septiembre de dos mil veinte, inició el proceso electoral local 2020-2021 en el estado de Zacatecas para renovar, entre otros cargos, a los integrantes de los ayuntamientos.
2. **Etapas de obtención de respaldos ciudadanos.** Del treinta de noviembre de dos mil veinte al treinta y uno de enero del año en curso, transcurrió la etapa de obtención de respaldo de ciudadano de candidaturas independientes para el proceso electoral local en Zacatecas.

II. Proceso de fiscalización

3. **Presentación de informes.** El tres de febrero siguiente, concluyó el plazo para que las y los aspirantes a una candidatura independiente presentaran en el sistema integral de fiscalización, el informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del respaldo ciudadano.
4. **Requerimiento de informe de ingresos y egresos.** Mediante oficio INE/UTF/DA/5742/2021, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto



Nacional Electoral requirió a María de Jesús Hernández Alemán para que, en el plazo improrrogable de un día natural, registrara operaciones, presentara los avisos de contratación y agenda de eventos, adjuntara evidencia comprobatoria y presentara el informe atinente a sus ingresos y gastos, ante la omisión de haberlo realizado anteriormente, teniendo como fecha límite el seis de febrero posterior.

5. **Segundo requerimiento.** El seis de febrero, la Unidad Técnica de dicho instituto requirió de nueva cuenta a la aspirante, mediante correo electrónico, diera cumplimiento con la entrega de su informe de ingresos y egresos, concediéndole hasta las veintitrés horas de ese mismo día para que cumpliera.
6. **Presentación de documentación.** El ocho de febrero del año en curso, María de Jesús Hernández Alemán presentó, ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Zacatecas, documentación relacionada a su informe de ingresos y egresos.
7. **Dictamen consolidado y resolución del Instituto Nacional Electoral.** El veinticinco de marzo de este año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó dictamen consolidado INE/CG282/2021 y la resolución INE/CG283/2021, por los que, entre otras cosas, determinó que María de Jesús Hernández Alemán omitió presentar el informe de sus ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del respaldo ciudadano, por tanto, le impuso como sanción la pérdida del derecho a ser registrada con una candidatura en el proceso electoral 2020-2021, así como en los dos procesos electorales subsecuentes.

III. Recurso de apelación federal (SM-RAP-33/2021)

8. **Demanda.** Inconforme, el tres de abril de este año, María de Jesús Hernández Alemán presentó recurso de apelación.
9. **Sentencia.** El siete de abril siguiente, la Sala Regional Monterrey confirmó, en la materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución controvertidas, sustancialmente, porque consideró que: **a)** fue correcto que la autoridad fiscalizadora tuviese a la recurrente como omisa en cuanto a la presentación del informe ya que no demostró la imposibilidad de ingresar la

información legalmente requerida en el Sistema Integral de Fiscalización y, por el contrario, existen elementos suficientes que acreditan que ingresó de forma constante al portal en el periodo requerido y **b)** la sanción impuesta no resulta excesiva ni desproporcionada, ya que se encuentra contemplada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como consecuencia directa de la referida omisión.

IV. Recurso de reconsideración

10. **Demanda.** En contra de dicha sentencia, el doce de abril posterior, María de Jesús Hernández Alemán interpuso recurso de reconsideración ante la Sala Regional Monterrey.
11. **Recepción y turno en Sala Superior.** Recibidas las constancias en la Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SUP-REC-265/2021**, así como su turno a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
12. **Sustanciación.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en su ponencia, admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes, declaró el cierre de instrucción y ordenó que se elaborara el proyecto de sentencia.

COMPETENCIA

13. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación¹, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto contra una determinación de la Sala Regional de este Tribunal.

JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA

14. La Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y, en su punto de acuerdo

¹ Ello, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior establezca alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución de este asunto de manera no presencial.

PROCEDENCIA

15. **Requisitos de procedencia.** En el caso, se cumplen los requisitos generales y especiales de procedencia, como se explica a continuación.
16. **Forma.** La demanda cumple el requisito previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se presentó por escrito; se hace constar el nombre de la recurrente y su firma autógrafa; señala domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto impugnado; la autoridad responsable; los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados.
17. **Oportunidad.** La demanda se interpuso dentro del término de tres días, conforme a lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, porque la sentencia impugnada se notificó a la recurrente el nueve de abril del año en curso, por lo que el plazo para controvertirla transcurrió del diez al doce siguiente y, al advertirse que la demanda se presentó en el último día de dicho lapso, se considera oportuno el medio de impugnación.
18. **Legitimación.** Se colma el requisito, conforme a lo previsto en el artículo 65, apartado 2, de la ley en cita, ya que se interpone por una aspirante a candidata independiente que controvierte una sentencia de la Sala Regional que confirmó la sanción impuesta por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que declaró la pérdida de su derecho a ser registrada en la candidatura en el actual proceso electoral y en los dos procesos subsecuentes.
19. **Interés jurídico.** La recurrente tiene interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, porque se trata de una ciudadana que con la emisión de la sentencia controvertida que confirmó la sanción que se le impuso consistente en la pérdida del derecho a ser registrada como candidata en los procesos electorales en curso, así como en los dos

procesos subsecuentes, y la actora pretende la candidatura independiente a la presidencia municipal de Ojocaliente, Zacatecas, de ahí que tenga interés jurídico.

20. **Definitividad.** No existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse por la recurrente antes de acudir a esta Sala Superior, con lo cual se tiene por satisfecho el requisito.
21. **Requisito especial de procedencia.** Se actualiza este requisito, conforme a los artículos 61, párrafo 1, inciso b); 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 63, párrafo 1, inciso b), de la Ley, por las razones que se exponen enseguida.
22. El recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de fondo emitidas por las Salas Regionales en las que se determine la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. Esta hipótesis de procedencia ha sido materia de análisis y se ha ampliado mediante sentencias y criterios jurisprudenciales.
23. Así, la Sala Superior ha sostenido que el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de las Salas Regionales, entre otros casos, cuando se alegue que omitieron realizar un análisis debido de constitucionalidad de norma legales impugnadas con motivo de su aplicación².
24. En el caso, la recurrente alega que la Sala Regional Monterrey dejó de estudiar el planteamiento en el que pidió que se dejara sin efectos la sanción que la inhabilita en sus derechos político-electorales por seis años, prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque estima que resulta excesiva y desproporcionada.
25. En la sentencia impugnada, la Sala Regional consideró que la sanción impuesta no era excesiva, porque dicho precepto no establece un catálogo

² **Jurisprudencia 12/2014**, de la Sala Superior, de rubro: *RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.*



de sanciones, sino una consecuencia jurídica directa por la omisión de presentar informes y ello se actualiza en el caso.

26. De lo anterior se observa que subsiste un tema de constitucionalidad únicamente respecto a la sanción de inhabilitación en los dos procesos electorales subsecuentes.
27. Asimismo, se ha determinado que el recurso de reconsideración será procedente cuando se trate de asuntos relevantes y trascendentes³, es decir, por la institución del *certiorari*, pues bajo una perspectiva amplia del derecho de acceso a la justicia se reconoce que hay casos inéditos o que por su alto nivel de importancia y trascendencia pueden generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.
28. Lo mismo en asuntos que involucren una posible vulneración grave a la esfera de derechos y libertades fundamentales, así como en los que se requiera garantizar la coherencia del sistema jurídico en materia electoral deben analizarse en un estudio de fondo, para asegurar el acceso a recursos internos adecuados y efectivos ante posibles vulneraciones y afectaciones a derechos constitucionales y convencionales.
29. Uno de los aspectos que establece este criterio jurisprudencial, es que su actualización debe verificarse caso por caso, es decir, no hay elementos o parámetros específicos para determinar cuándo procede o no el *certiorari*, sino serán las propias circunstancias del asunto las que respondan esa cuestión.
30. En el caso, se satisface el requisito especial de procedencia, porque la parte recurrente aspiraba a una candidatura independiente y, derivado de que no presentó el informe de ingresos y gastos de actos tendentes a la obtención de apoyo ciudadano, además de sancionarla con la pérdida del derecho a ser registrada como candidata en el proceso electoral en curso, se le impuso la sanción de pérdida del derecho a ser registrada como candidata **en los dos procesos electorales subsecuentes**, sanción última prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³ Jurisprudencia 5/2019, de rubro: *RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.*

31. En ese sentido, si bien la Sala Superior ya se ha pronunciado sobre la posibilidad jurídica de imponer la sanción relativa a la pérdida del derecho a registrarse a una candidatura en el proceso electoral en el que se comete la infracción en caso de no presentar los informes de precampaña (tratándose de candidaturas de partidos políticos) y ese criterio podría aplicarse a las candidaturas independientes; se considera que es dable llevar a cabo un estudio con el objeto de determinar y establecer un criterio general respecto a si la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado **en los dos procesos electorales subsecuentes** es válida en el sistema jurídico mexicano, o bien si constituye una sanción excesiva, desproporcional y trascendental a los derechos fundamentales de ser votado de los aspirantes a una candidatura independiente, en casos en que los aspirantes omitan presentar los informes de ingresos y gastos de actos tendentes a la obtención de apoyo ciudadano.
32. Aspecto que reviste las características necesarias para admisión del recurso por *certiorari*, porque es una temática novedosa que fijará un criterio nacional que incidirá en las sanciones disponibles para los aspirantes a las candidaturas independientes y que servirá de referente para las Salas Regionales y el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo que permitirá generar certeza sobre la forma de analizar este tipo de particularidades.

ESTUDIO

I. Delimitación de la materia de estudio en el recurso extraordinario

33. Como se precisó en el apartado precedente, a la inconforme se le impuso la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracciones III y IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho a ser registrada como candidata en el proceso electoral en curso y **en los dos procesos electorales subsecuentes**, en virtud de que no presentó el informe de ingresos y gastos de actos tendentes a la obtención de apoyo ciudadano.
34. En el presente recurso de reconsideración, la recurrente expone argumentos para demostrar, esencialmente (i) que sí rindió el informe extemporáneamente y que la autoridad administrativa electoral dejó de



tomar en cuenta las circunstancias del caso para graduar la sanción que le correspondía y (ii) que la inhabilitación para acceder a un cargo por seis años es excesiva y desproporcional.

35. Bajo ese contexto, debe decirse que las cuestiones relativas a que la inconforme incurrió en la infracción consistente en la omisión de rendir el informe (y no en la diversa de haberlo presentado extemporáneamente) y que por ello fue correcto que se le sancionara con la pérdida del derecho a ser registrada como candidata en el proceso electoral en curso son de mera legalidad, en virtud de que están vinculadas con la valoración de las pruebas y las circunstancias del caso, así como con la interpretación y aplicación de las normas legales respectivas; además de que no revisten relevancia desde el punto de vista constitucional. Por tanto, esos aspectos no pueden ser analizados de fondo en el recurso de reconsideración. En ese orden, los agravios que se expresan respecto de las referidas cuestiones resultan inoperantes.
36. Así, la decisión de la Sala Regional en el sentido de la que la recurrente incurrió en la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de actos tendentes a la obtención de apoyo ciudadano y que por ello procede sancionarla con la pérdida del derecho a ser registrada como candidata en el proceso electoral en curso queda firme, de manera que, el análisis por el cual se justifica la procedencia del recurso extraordinario consiste en determinar si sancionar a la recurrente con la pérdida del derecho a ser registrada como candidata en los dos procesos subsecuentes prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se ajusta a la regularidad constitucional.

II. Revisión de la validez constitucional de la norma y su aplicación al caso concreto

A. Norma cuestionada

37. En ese sentido, debe revisarse la constitucionalidad del artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala:

Artículo 456.

1. [...]

d) Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes:

I. Con amonestación pública;

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

III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación de este;

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y

V. En caso de que el Candidato Independiente omite informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

38. Dicho precepto prevé un catálogo de sanciones a imponer a las candidaturas independientes. En la porción normativa que se revisa, se señala que *en caso de que el aspirante omite informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.*

B. Decisión

39. Esta Sala Superior considera que la porción normativa **es contraria a la regularidad constitucional** y, por tanto, debe **inaplicarse** al caso concreto.
40. Lo anterior, porque la sanción de inhabilitación para dos procesos electorales siguientes a aquél en que se comete la falta infringe directamente la prohibición de penas desiguales contemplada en el artículo 22 constitucional, en la medida que legislación prevé distinta sanción para conductas que son igualmente reprochables; pues ante la misma conducta de omisión de presentar informes de ingresos y gastos del aspirante en el periodo previo a la obtención de la candidatura (ya sea precampaña en candidaturas de partidos políticos, o respaldo ciudadano en candidaturas independientes), el legislador dispuso para los primeros la sanción de pérdida del derecho o cancelación del registro solamente para el proceso electoral en que se comete la infracción; mientras que para los segundos (aspirantes a candidaturas independientes) reguló además de esa sanción en el actual proceso, para los dos procesos subsecuentes.



C. Justificación

C.1. Principio de proporcionalidad de las sanciones iguales a conductas similares

41. El principio de proporcionalidad de penas analiza una regla (tipo penal) frente a un principio constitucional (el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 constitucional⁴), con la finalidad de determinar si la regla satisface o no la exigencia del principio constitucional; concretamente, si la pena es acorde o no con relación al bien jurídico afectado.
42. Para ello se requiere un estudio comparativo de la norma tildada de inconstitucional con otras de similar contexto y afectación al bien jurídico protegido, en un esquema horizontal, o si el estudio únicamente debe comprender la evaluación de la proporcionalidad de la norma atendiendo a los factores que la integran en un orden meramente vertical y, en su caso, por qué es elegible uno respecto del otro.
43. Esto es, se trata de medir racionalmente, de acuerdo con las exigencias del Constituyente, si el legislador está emitiendo tipos penales cuya penalidad esté realmente obedeciendo a un “todo lógico”, es decir, a un universo más o menos coherente y congruente en sí mismo, tomando en cuenta la voluntad del pueblo y, sobre todo, el grado de reproche que éste quiere imprimir en cada tipo penal⁵.
44. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes”⁶.

⁴ **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.
[...].

⁵ Véase Amparo directo en revisión 85/2014. 4 de junio de 2014.

⁶ Véase la siguiente tesis de rubro “PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” [Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente:

45. El derecho fundamental a una pena proporcionada constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador⁷. El primero cumple al establecer en la ley la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a la gravedad de la conducta tipificada. Así, la *proporcionalidad en abstracto* de la pena se determina atendiendo a varios factores: la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, el ámbito de responsabilidad subjetiva, etcétera. Por su parte, la autoridad o juzgador es el encargado de determinar la *proporcionalidad en concreto* de la pena (o sanción)⁸.
46. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la relación entre la pena y el delito es una relación *convencional*, porque depende de aspectos contingentes que no están dados de antemano. Así, su relación no sólo atiende a cuestiones éticas o valorativas propias de cada sociedad y momento histórico, sino también a consideraciones de oportunidad. En este sentido, la exigencia de proporcionalidad no implica que el sistema de penas previsto en los códigos atienda *exclusivamente* a la importancia el bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien o al grado de responsabilidad subjetiva del agente⁹.
47. La Primera Sala de la Suprema Corte interpretó la garantía de proporcionalidad de las penas prevista en el artículo 22 constitucional en el sentido de que “[e]l legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo”¹⁰.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Página: 503, Tesis: 1a. 1a./J. 3/2012 (9a.).

⁷ Sobre este punto, véase Lopera Mesa, *op. cit.*, pp. 175-180.

⁸ La distinción entre proporcionalidad en abstracto y proporcionalidad en concreto de las penas ha sido recogida en la acción de inconstitucionalidad 146/2007.

⁹ Criterio sustentando al resolver el Amparo directo en revisión 181/2011 y el Amparo directo en revisión 85/2014.

¹⁰ LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA [Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Septiembre de 2008, Página: 599, Tesis: P./J. 102/2008, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Penal]. En el mismo sentido, véase la sentencia recaída en el amparo directo en revisión 1405/2009.



48. La cláusula de *proporcionalidad de las sanciones* penales contemplada en el artículo 22 de la Constitución no puede significar simplemente que sea inconstitucional una pena cuando ésta es mayor a la de un delito que protege un bien jurídico del mismo valor o de mayor importancia. La escala de penas determinada en la legislación establece una jerarquía de castigos *no sólo* en función de la importancia de los distintos bienes jurídicos protegidos y de las afectaciones a éstos, sino también atendiendo a consideraciones de política criminal.
49. Conforme a lo cual, es legítimo, desde una perspectiva constitucional, el objetivo de disminuir la incidencia delictiva a partir del aumento de las penas. Así, el incremento en la comisión de ciertos delitos justifica que el legislador instrumente una respuesta penal de mayor intensidad que se traduzca también en un aumento de las penas.
50. Por tanto, para evaluar la proporcionalidad de una pena también debe tenerse en cuenta si el legislador ha considerado, al momento de determinar su cuantía, que se trata de un delito cuya alta incidencia lo lleva a enderezar una intervención penal que se traduzca en una pena mayor.
51. Esto significa que tanto la gravedad de la conducta incriminada como la cuantía de la pena no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena¹¹, sin que la ausencia de esta justificación se traduzca en la inconstitucionalidad de la pena.¹²
52. En ese sentido, el juicio sobre la proporcionalidad de una pena no puede realizarse de manera aislada, sino tomando como referencia las penas previstas por el propio legislador para otras conductas de gravedad similar; esa comparación no puede hacerse de forma mecánica o simplista, porque además de la similitud en la importancia de los bienes jurídicos lesionados y la intensidad de la afectación, deben considerarse aspectos relacionados

¹¹ En este sentido, véase la tesis jurisprudencial de rubro "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY" [Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIII, Enero de 2011, Página: 340, Tesis: 1a./J. 114/2010].

¹² Véase el al resolver el ADR 181/2011 y el Amparo directo en revisión 85/2014.

con la política criminal instrumentada por el legislador, esto es, para determinar la gravedad de un delito, también hay que atender a razones de oportunidad, que están condicionadas por la política criminal del legislador.

53. Entonces, si el principio de proporcionalidad impone la necesidad de comparar la pena enjuiciada con otras penas asignadas a otros delitos, tiene que establecer la forma de seleccionar las penas que constituyen ese *tertium comparationis*. Para ello, debe rechazarse la comparación de penas previstas para delitos que protegen bienes jurídicos distintos, porque una mayor penalidad puede explicarse por la intensidad en la afectación del bien jurídico o por razones de política criminal.
54. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis: 1a. CCCXI/2014 (10a.), de 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*, sostuvo que el análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 constitucional está ligado precisamente a la obra legislativa, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal. Este principio se transgrede o infringe cuando la obra legislativa dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos conductas que son igualmente reprochables¹³.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación: Primera Sala. Tesis: 1a. CCCXI/2014 (10a.). "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. Para analizar el marco legal de las sanciones, de cara al contenido del artículo 22 constitucional, debemos ubicarnos en lo que la dogmática jurídico penal llama "penalidad", "punibilidad", "merecimiento", "necesidad de la pena" o "pena abstracta", y no en el ámbito de la individualización de la sanción, que se refiere propiamente a la pena que imponen los jueces en los casos concretos. La punibilidad o penalidad es la conminación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador para la prevención general y determinada cualitativamente por la clase del bien tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y del ataque a éste. El análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 constitucional está ligado precisamente a la obra legislativa, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, **tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable**, y que



55. Ese principio de proporcionalidad de la pena es aplicable al régimen sancionador electoral, conforme al criterio sustentado por la Sala Superior en la Tesis XLV/2002 de rubro: *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL*, que señala que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi estatal* que consideran la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente le encomendó las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destaca el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho.
56. Así, se sostuvo que de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada han establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.
57. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia.
58. Por su parte, la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito

las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal. **Este principio se transgrede o infringe cuando la obra legislativa dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos conductas que son igualmente reprochables.** Por el contrario, el análisis de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales podría tener lugar en un ámbito muy distinto: el de las reglas relativas a la individualización de la sanción, que lleva a cabo el juzgador. Cuando un juzgador va a determinar la sanción penal concreta en un caso determinado, es decir, cuando va a decidir cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido en la penalidad, entonces podría eventualmente aplicar un test de proporcionalidad”.

social y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

59. En ese sentido, el poder punitivo del Estado ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.
60. De manera que, se ha considerado válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas.
61. Por lo expuesto, resulta aplicable al régimen administrativo sancionador electoral el principio de *proporcionalidad de las penas*, entendido en el sentido que las sanciones deben estar diseñadas para que las personas que sean condenadas por conductas ilícitas o infracciones similares reciban sanciones de gravedad comparable, de manera que, dicho principio se vulnera cuando la sanción regulada en la ley es desigual, esto es, que establece distintas sanciones para dos conductas que son igualmente reprochables.

C.2. Análisis de la norma aplicada en el caso

62. La norma aplicada en el caso concreto prevé que cuando las personas que aspiran a candidaturas independientes omiten rendir su informe de ingresos y egresos relativo al periodo de obtención de apoyo ciudadano serán sancionados con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos (además del proceso en que se comete la falta) *en los dos procesos subsecuentes*.



63. En ese sentido, debe decirse que en el caso es posible realizar el *tertium comparationis*, porque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales también prevé como falta la relativa a que las precandidaturas de los partidos políticos no rindan el informe de ingresos y gastos de precampaña y la sanción es la pérdida del derecho a que se registre la candidatura en el proceso electoral en el que se comete la infracción.
64. Bajo ese contexto, es claro que la Ley Electoral regula dos hipótesis similares, pues tipifica como infracción tanto la omisión de los aspirantes a las candidaturas independientes de rendir el informe de ingresos y gastos relativo al periodo de obtención de apoyo ciudadano (previo a obtener la candidatura) como la omisión de las precandidaturas de rendir informes de ingresos y gastos de precampaña (que también se dan previo a la obtención de la candidatura).
65. Las conductas guardan similitudes jurídicas relevantes, porque, en ambos casos, **(i)** los sujetos activos aspiran a obtener una candidatura; **(ii)** la infracción se actualiza por no rendir informes de ingresos y gastos de las actividades que se desarrollan precisamente con miras a obtener la candidatura y **(iii)** las conductas atentan contra los principios en materia de fiscalización, como es la transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda.
66. En ese sentido, para determinar si la sanción asignada por el legislador a la omisión de presentar informes de ingresos y gastos del periodo de obtención de respaldo ciudadano (en el caso de las candidaturas independientes) es desproporcionada en comparación con la sanción establecida para la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña (en el caso de las candidaturas de partido), para ello, es necesario transcribir el contenido de los artículos respectivos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Infracción	Conducta y sanción
Omisión de presentar informe de ingresos y gastos de precampañas. Artículo 445. 1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de	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

<p>elección popular a la presente Ley: [...] d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esta Ley;</p>	<p>sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.</p> <p>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.</p>
<p>Omisión de presentar informe de ingresos y gastos de actos tendentes al recabar el apoyo ciudadano.</p> <p>Artículo 446. 1. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular a la presente Ley: [...] g) No presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecidos en esta Ley;</p>	<p>Artículo 378. 1. El aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como Candidato Independiente. 2. Los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente no entreguen los informes antes señalados, serán sancionados en los términos de esta Ley.</p> <p>Artículo 456. 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: d) Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo; IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.</p>

67. Así, esta Sala Superior advierte que la sanción asignada por el legislador a la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña (precandidatura de partido político), en comparación con la sanción establecida para la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de actos tendentes a la obtención del respaldo ciudadano (aspirante a



candidatura independiente) es distinta e infringe directamente el principio de proporcionalidad de la sanción previsto en el artículo 22 constitucional.

68. Lo anterior, porque, como se dijo, se trata de conductas ilícitas similares, ya que ambas se cometen por personas que aspiran a una candidatura, se actualizan con motivo de las actividades que se desarrollan con la intención de obtener la candidatura y atentan contra el modelo de fiscalización, la rendición de cuentas, la transparencia y la equidad de la contienda con similar intensidad.
69. Sin embargo, el legislador asignó una sanción mayor y más gravosa a los aspirantes a una candidatura en la vía independiente respecto a una precandidatura en la vía de partidos políticos, sin que exista una justificación razonable para ello.
70. Esto, porque mientras que para la o el precandidato de partido político la sanción máxima es la pérdida del derecho a registrarse o su cancelación en un proceso electoral (en el que se comete la infracción), para el aspirante en la vía independiente, la sanción de pérdida del derecho a ser registrado o su cancelación es en el proceso electoral en curso y en los dos procesos electorales subsecuentes es decir, en el que se comete la infracción y en los siguientes dos procesos.
71. Esta mayor penalidad o sanción no se justifica, entre otras razones, porque existe identidad en intensidad en la afectación a los bienes jurídicos protegidos. Y para esa conducta de no presentar el informe de ingreso y gastos la mayor sanción asignada por el legislador solo es respecto del proceso electoral en el que se participa, sin que se justifique la lógica de una afectación más intensa a un sujeto (aspirante a una candidatura independiente) respecto de otro sujeto (precandidato de partido político) porque en ambos casos se atenta contra los mismos bienes jurídicos protegidos.
72. Por ende, de la comparación de las sanciones señaladas se advierte que la inhabilitación para dos procesos electorales subsecuentes resulta proporcionada.

73. Para esta Sala Superior, un argumento determinante en este caso es la identidad de la conducta dentro de un mismo periodo o fase electoral, respecto de la protección de los mismos bienes jurídicos y con la misma fuerza o gravedad de la política sancionadora del legislador para proteger el régimen sancionador, por lo cual, no existe justificación para contemplar una sanción mayor para los aspirantes a candidaturas independientes respecto de las o los precandidatos de partidos políticos, por la comisión de la misma conducta.
74. Lo anterior, en el entendido que si bien el legislador puede establecer sanciones más severas para las infracciones de este tipo como una medida para responder a un aumento en el incumplimiento, lo cual constituye un indicio para justificar la mayor gravedad de ese ilícito para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, incluso en ese caso, la sanción debe ser igual a la conducta similar, aspecto de proporcionalidad de la sanción que no se cumple en este caso.
75. Por tanto, la sanción de inhabilitación por dos procesos electorales prevista en el artículo 456, numeral, 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales para la infracción de no presentar el informe de ingreso y gastos del periodo de etapa de obtención del apoyo ciudadano es una sanción que viola la garantía de proporcionalidad contemplada en el artículo 22 constitucional.
76. Esto, porque no garantiza que las personas que sean responsables por infracciones similares reciban sanciones de gravedad comparable¹⁴.
77. En consecuencia, la porción normativa prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al señalar *en caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su*

¹⁴ En términos argumentativos, se trata de garantizar lo que Chaim Perelman llamó «regla de justicia formal», que se traduce en la exigencia de aplicar las mismas consecuencias jurídicas para la misma clase de casos (misma solución para el mismo tipo de problema), sólo que en este caso el objeto de la regla es la obra legislativa. Cfr. Perelman, Chaim, *La justicia*, traducción de Gerardo Guerra, UNAM, México, 1964, pp. 23-41.



caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, debe **inaplicarse** al caso concreto, por ser contraria a la regularidad constitucional.

EFFECTOS

78. En consecuencia, esta Sala Superior **modifica** la sentencia impugnada, para los efectos siguientes:

a) Queda firme la sentencia en la parte que tuvo por acreditada la infracción consistente en la omisión de presentar informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano y lo relativo a la individualización de la sanción, así como la sanción impuesta consiste en la pérdida o cancelación del registro en el actual proceso electoral, porque son inoperantes los planteamientos al versar sobre cuestiones de legalidad.

b) Se inaplica al caso concreto el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General, por lo cual, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, sexto párrafo¹⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, párrafo 4¹⁶, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, infórmese lo conducente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Se deja sin efectos la sanción impuesta a la recurrente consistente en la pérdida del derecho a ser registrada en los dos procesos electorales subsecuentes al que se desarrolla actualmente.

Por lo expuesto y fundado se:

¹⁵ Artículo 99. [...]

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁶ Artículo 6. [...]

4. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior del Tribunal Electoral informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RESUELVE

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia controvertida, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. **Infórmese** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo relativo a la facultad de inaplicación ejercida por esta Sala Superior en este caso concreto.

Notifíquese conforme a derecho.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del magistrado José Luis Vargas Valdez quien formula voto particular, y con el voto aclaratorio que formulan los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Felipe de la Mata Pizaña. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que esta 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 FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, 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 ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-265/2021.

I. Introducción

1. Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la debida consideración de la mayoría de este Pleno, formulo voto particular en el recurso de reconsideración indicado en el rubro, toda vez que no comparto la decisión de analizar el medio de impugnación en el fondo pues, en mi concepto, no se actualiza la figura del *certiorari*, ya que para analizar la constitucionalidad de un precepto legal es necesario el planteamiento por parte de quien interpone el recurso, lo que en el caso no acontece.
2. Lo anterior se sustenta en los argumentos que a continuación expongo:

II. Controversia

3. La controversia en este asunto se origina con la sanción que le fue impuesta a María de Jesús Hernández Alemán (aspirante a candidata independiente a la Presidencia Municipal de Ojocaliente, Zacatecas) por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por omitir presentar el informe de sus ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del respaldo ciudadano.
4. La sanción consistió en la pérdida del derecho a ser registrada con una candidatura en el proceso electoral 2020-2021, así como en los

dos procesos electorales subsecuentes, de conformidad con el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. Con motivo de lo anterior, la ciudadana sancionada interpuso recurso de apelación del cual conoció la Sala Regional Monterrey y, en esencia, planteó que la responsable no tomó en cuenta que no omitió presentar el informe de ingresos y gastos para el desarrollo de actividades para la obtención del apoyo ciudadano, sino que lo presentó de manera extemporánea, por lo cual, adujo que la sanción impuesta fue excesiva y desproporcionada.
6. La Sala Monterrey confirmó la decisión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al considerar: (i) que fue correcto que la autoridad fiscalizadora tuviese a la recurrente como omisa en cuanto a la presentación del informe, ya que no demostró la imposibilidad de ingresar la información legalmente requerida en el Sistema Integral de Fiscalización; y (ii) que la sanción impuesta no resulta excesiva ni desproporcionada, ya que ésta se encuentra contemplada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como consecuencia directa de la referida omisión.
7. En contra de esa determinación, la accionante plantea en el recurso de reconsideración, que la Sala Regional Monterrey confirmó indebidamente que había omitido presentar el informe, pues de las constancias del expediente es posible advertir que en realidad lo presentó de manera extemporánea y que, en ese sentido, no resulta proporcional la sanción que le fue impuesta.

III. Postura de la mayoría

8. La mayoría determina, en principio, que en el caso se actualiza el supuesto especial de procedencia del recurso de reconsideración, ya que la recurrente alega que la Sala Monterrey dejó de estudiar



el planteamiento en el que pidió que se dejara sin efectos la sanción dispuesta en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al resultar excesiva y desproporcionada.

9. A partir de ello, consideran que subsiste un tema de constitucionalidad únicamente respecto a la sanción de inhabilitación en los dos procesos electorales subsecuentes, y que el análisis de éste debe realizarse a partir de la figura del *certiorari*, porque si bien esta Sala Superior ya se ha pronunciado sobre la posibilidad de imponer la sanción relativa a la pérdida del derecho a ser registrado por no presentar los informes de precampaña, no se ha analizado si la pérdida del derecho a ser registrado en los dos procesos electorales subsecuentes es una sanción válida en el sistema jurídico mexicano o, si bien, constituye una sanción excesiva, desproporcionada y trascendental al derecho a ser votado.
10. Una vez superado el requisito especial de procedencia, la mayoría estima que el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, es inconstitucional y debe inaplicarse al caso concreto, al contener una sanción excesiva, desproporcionada y trascendental en la esfera jurídica de quien aspira a ser candidato independiente.
11. Lo anterior, porque la sanción consiste en decretar la pérdida del derecho a ser registrado como candidato por la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del respaldo ciudadano, en el proceso electoral donde se comete la infracción, **así como en los dos procesos electorales subsecuentes.**
12. Al respecto, la sentencia establece que la sanción impuesta a los aspirantes a candidaturas independientes es más grave que la

impuesta a los precandidatos a cargos de elección popular que postulan los partidos políticos, aun cuando la infracción afecta en igual medida los bienes jurídicos tutelados, ya que en ambos casos se vulnera el principio de rendición de cuentas y la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral.

13. Es decir, en la sentencia se determina que la sanción para aspirantes a candidaturas independientes es mayor a la impuesta a precandidatos de los partidos políticos, aun y cuando la infracción afecta —en la misma medida— los mismos bienes jurídicos protegidos por la norma, por lo cual no encuentra sustento constitucional ni convencional, al tratarse de una sanción trascendental, prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Razones del disenso

14. En principio, quiero señalar que el presente caso reviste una seria complejidad, porque la pregunta que, a mi modo de ver, debe responderse es *¿qué debe hacer un juez cuando se enfrenta a una norma que, de inicio parece inconstitucional, pero no existe argumento para decretar esa inconstitucionalidad?*
15. Lo anterior lo menciono, porque este es un caso *sui géneris*, en el cual, si bien pudiera compartir la determinación de inconstitucionalidad del artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por contener una sanción desproporcionada y excesiva, al extender la pérdida del derecho a registrarse como candidato a dos procesos electorales subsecuentes, advierto que **en ningún momento de la cadena impugnativa se ha planteado la inconstitucionalidad por la aludida razón.**



16. En efecto, de la lectura minuciosa a la demanda del recurso de apelación de la cual conoció la Sala Monterrey, advierto que la actora sólo planteó la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada y la indebida calificación de la conducta, pero ambos agravios se basaron en que el Instituto Nacional Electoral no distinguió entre omisión de presentar el informe y presentación extemporánea del mismo. Además, si bien hizo valer algo sobre la desproporcionalidad de la multa, **nunca adujo el tema de la extensión de la sanción a los dos procesos electorales subsecuentes.**
17. Si bien en la demanda del recurso de reconsideración formula agravio en relación con que la Sala Monterrey, al confirmar la sanción, vulnera el artículo 22 constitucional que prohíbe la imposición de penas desproporcionadas y trascendentales; sin embargo, **tampoco plantea el tema relativo a que la desproporcionalidad se da por extender la sanción a los dos procesos electorales subsecuentes.**
18. En ese sentido, estimo que al no haber agravio, no era posible analizar el tema de fondo, ni siquiera bajo la figura del *certiorari*, porque el presupuesto necesario para el análisis es que éste haya sido planteado por los recurrentes, lo que en el caso no ocurre, sin que sea factible considerar una suplencia, pues ésta no aplica para el recurso de reconsideración, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
19. No desconozco que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, se generó una exigencia para los jueces en el sentido de que el análisis de constitucionalidad de las normas secundarias debe hacerse *ex officio*; es decir, de manera obligatoria y de oficio, debe contrastarse la norma

impugnada con el bloque de constitucionalidad (donde se encuentran los instrumentos internacionales).

20. Sin embargo, a mi modo de ver, esa exigencia no llega al grado de inaplicar normas por considerarlas inconstitucionales, aun cuando no exista petición al respecto, **máxime que con dicha inaplicación no se restituya a los afectados en el derecho que aducen vulnerado**, pues ello se asemejaría a un estudio de constitucionalidad en abstracto, respecto del cual no tiene competencia esta Sala Superior, sino sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
21. El criterio que sostengo encuentra apoyo en la razón esencial de la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte identificada con la clave **1ª./J.121/2005**, de rubro: **“LEYES. LA EXPRESIÓN DE LA CAUSA DE PEDIR NO BASTA PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCION DE SU CONSTITUCIONALIDAD”**¹⁷, en la que, esencialmente se sostiene que toda ley goza de la presunción de constitucionalidad que es preciso desvirtuar, en razón de la legitimidad de los órganos que la emiten y que corresponde dicha carga a quienes la impugnan, pues sólo así es posible analizar si la ley reclamada contraviene o no la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
22. En el caso, la pretensión de la actora (según se advierte de la lectura de su demanda) es que **se le restituya su derecho a ser votada**, pues considera que no omitió presentar su informe, sino que lo presentó de manera extemporánea. Esto es, la actora busca que no se imponga la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y

¹⁷ Tesis 1ª./ J.121/2015. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 143. Materia Común. Registro digital: 177264



Procedimientos Electorales, **pero por no colocarse en la hipótesis de aplicación.**

23. Sin embargo, la decisión de la mayoría no analiza si la actora se coloca o no en el supuesto de aplicación de la norma, sino que determina que la disposición normativa debe inaplicarse por ser inconstitucional, al extender la sanción a dos procesos electorales subsecuentes; cuestión que nunca fue planteada y que, además, **no resuelve el problema puesto a consideración de esta Sala, porque con la inaplicación decretada por las razones expuestas por la mayoría, no se restituye a la actora en el derecho humano a ser votada**, que aduce vulnerado, sino que se resuelve un problema de constitucionalidad, pero no desentraña el planteamiento de la recurrente porque, a fin de cuentas, ésta no podrá participar como candidata independiente.
24. Como mencioné, estimo que ese actuar implica analizar —prácticamente en abstracto—, si una norma es inconstitucional aun y cuando su inaplicación no restituya al accionante en el derecho que aduce vulnerado, lo cual, me parece una buena intención, pero fuera de las facultades de control constitucional concreto que tenemos como Sala, lo cual no puedo acompañar.
25. Por las razones anteriores, es que no comparto el sentido de la decisión aprobada por la mayoría en la sentencia dictada en el recurso de reconsideración señalado en el rubro, pues desde mi óptica, el medio de impugnación debió desecharse al no existir el planteamiento de constitucionalidad que, paradójicamente, se está resolviendo, lo que me lleva a formular el presente **voto particular.**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

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 ACLARATORIO QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-265/2021¹⁸

Compartimos las consideraciones de la sentencia aprobada, no obstante, formulamos el presente **voto aclaratorio** con relación a la proporcionalidad de la sanción impuesta a la hoy recurrente.

I. Consideraciones materia del voto

En la sentencia se estima que esta Sala Superior ya se pronunció sobre la posibilidad jurídica de fijar la sanción de la pérdida del derecho o cancelación del registro como candidato y, en el caso, se puede establecer un criterio relevante y trascendente sobre si la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado **en los dos procesos electorales subsecuentes** es válida en el sistema jurídico mexicano, o bien si constituye una sanción excesiva, desproporcional y trascendental.

En ese sentido, la sentencia aprobada precisa que únicamente es materia del recurso extraordinario la determinación de si la inhabilitación por seis años es excesiva y desproporcional.

II. Contexto de la controversia

El siete de septiembre de dos mil veinte dio inicio el proceso electoral 2020-2021 en el estado de Zacatecas para renovar, entre otros cargos, el de los ayuntamientos. En su oportunidad, la recurrente se registró como aspirante para la candidatura independiente a la presidencia municipal en Ojocaliente, Zacatecas.

¹⁸ Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en la elaboración de este voto el secretariado conformado por Priscila Cruces Aguilar, Ana Jacqueline López Brockmann, Yuritzzy Durán Alcántara, Germán Rivas Candano y Víctor Manuel Zorrilla Ruíz.

En ese contexto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹⁹ emitió el dictamen consolidado y la resolución de los informes de ingresos y gastos del periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía de la actora²⁰.

Tanto en el Dictamen como en la Resolución respectiva, el Consejo General determinó que la actora omitió presentar el informe de ingresos y gastos del periodo de obtención de apoyo ciudadano, con lo que se le impuso como sanción la prevista en la Ley consistente en *la pérdida del derecho a ser registrada con una candidatura en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, así como en los dos Procesos Electorales subsecuentes*²¹.

Ante ello, la recurrente presentó una impugnación que conoció la Sala regional Monterrey. La aspirante manifestó que **la sanción impuesta** por la autoridad electoral **era excesiva** y que se **debió graduar entre parámetros mínimos y máximos**. Incluso, señaló que la autoridad administrativa omitió calificar la gravedad de la sanción.

Al respecto, la Sala regional sostuvo que no le asistía razón a la actora porque el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV²² de la Ley General

¹⁹ En adelante, "el Consejo General".

²⁰ Acuerdos identificados como INE/CG282/2021 (dictamen consolidado) y INE/CG283/2021 (resolución).

²¹ En este punto se destaca que el Consejo General no fundamentó la sanción con algún artículo en específico y se limitó a señalar que "Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". Véase, resolución impugnada, pág. 25.

²² **Artículo 456.**

1. [...]

d) Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes:

I. Con amonestación pública;

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

III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación de este;

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y

V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.



de Instituciones y Procedimientos Electorales²³ establece que a la omisión de presentar el informe le recae la imposibilidad de ser registrado en la candidatura, como consecuencia jurídica.

La Sala regional expresamente afirmó que *“del precepto antes señalado [art. 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la LEGIPE] se advierte que éste no establece un catálogo de sanciones que hubiese derivado en un ejercicio de ponderación para graduar la sanción”*.

De ello, se evidencia que la **Sala regional aplicó directamente la pérdida de la candidatura** sin analizar la proporcionalidad de la sanción o la posibilidad de imponer una sanción distinta.

Es así, que en el presente recurso de reconsideración la actora alega nuevamente que: *i)* la sanción es excesiva y desproporcionada, *ii)* la existencia de una deficiente fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad, *iii)* la indebida valoración probatoria del informe que presentó porque no es omisión sino presentación extemporánea; y finalmente, *iv)* en la sentencia recurrida no se aplicaron distintos precedentes de esta Sala Superior, entre los que se encuentran, los juicios SUP-JDC-1521/2016 y SUP-JDC-416/2021 y acumulados.

Para la actora debió estimarse que incurrió en una “presentación extemporánea” y no “en una omisión”, además que la sanción máxima de la cancelación de la candidatura es desproporcionada.

Para ello, refiere que debió realizarse una interpretación conforme de la sanción y manifiesta que la pena es trascendental porque constituye una inhabilitación sin tener en cuenta el contexto y la restricción al derecho a ser votado.

III. Razones que sustentan el voto aclaratorio

La sentencia sostiene que la temática es novedosa porque fijará un **criterio nacional que incidirá en las sanciones disponibles para los aspirantes**

²³ En adelante, LEGIPE.

a las candidaturas independientes y que servirá de referente para las Salas Regionales y el Consejo General, lo que permitirá generar certeza sobre la forma de analizar este tipo de particularidades.

En ese sentido, la sentencia aprobada precisa que únicamente es materia del recurso extraordinario la determinación de si la inhabilitación por seis años es excesiva y desproporcional, puesto que:

- a. Esta Sala Superior ya se pronunció sobre la posibilidad de imponer como sanción la pérdida o cancelación de la candidatura tratándose de candidaturas postuladas por partidos políticos, y
- b. Aquellos planteamientos relacionados con la infracción atribuida, esto es, si la conducta corresponde con la omisión en la presentación del informe o con su presentación extemporánea son temas de legalidad que no pueden ser estudiados en la vía extraordinaria del recurso de reconsideración.

En consecuencia, la sentencia únicamente analiza la proporcionalidad de la inhabilitación para participar en dos elecciones subsecuentes, disposición normativa prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la LEGIPE.

Compartimos lo sostenido en la sentencia, no obstante, consideramos necesario justificar las razones y justificaciones de nuestro voto.

Desde nuestro punto de vista, es necesario explicitar las razones por las que consideramos que la sanción consistente en la pérdida o registro de la candidatura es una sanción válida de cara a lo previsto en la normatividad y al derecho humano a ser votado.

Consideramos necesario reiterar nuestra posición sobre **la regularidad constitucional de la sanción aplicada**²⁴, ante el planteamiento de la recurrente sobre la desproporcionalidad de la sanción consistente en la pérdida y la cancelación del registro de la candidatura, así como de lo excesivo y trascendental de la inhabilitación no solo para el actual proceso electoral sino para los dos subsecuentes.

²⁴ En términos de lo previsto en el artículo



Como Tribunal constitucional, recientemente sostuvimos que la sanción consistente en la cancelación del registro para las personas postuladas por partidos políticos es válida constitucionalmente²⁵, pero su imposición debe obedecer a un análisis certero del tipo de falta y graduarse con apoyo en las particularidades que rodean la infracción.

Se considera así, ya que el establecimiento de este tipo de 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 las personas que aspiran 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.

Si bien, la pérdida o cancelación del registro es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales –como ya lo estableció la SCJN²⁶–, lo cierto es que los artículos de la LEGIPE que prevén este tipo de sanciones no pueden interpretarse de manera literal y automática de forma tal que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo.

Al analizar disposiciones similares a las que aquí se aplican, realizamos una interpretación *conforme* de las normas que integran la LEGIPE para llegar a la conclusión de que esta sanción máxima no es la única, ni debe ser la primera que debe ser impuesta.

Ante esta aproximación, es nuestra convicción que debido a que en este caso se aplicó un artículo distinto al empleado en los casos previos²⁷ es necesario explicitar el ejercicio de interpretación conforme y sistemática del artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la LEGIPE respecto a si es válido imponer como única sanción la pérdida de la candidatura a la luz de todas sus fracciones y del derecho a ser votado involucrado. Esto, en el contexto de la regulación de candidaturas independientes.

²⁵ SUP-JDC-416/2021 y acs., así como, SUP-RAP-74/2021 y acs.

²⁶ Véase lo resuelto 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.

²⁷ En los casos previos analizados por esta Sala Superior, se sujetó al control de regularidad constitucional el artículo 229, numeral 3 de la LEGIPE.

Como sostuvimos en los casos recientes²⁸, estimamos que la aplicación en automático de la sanción máxima a todos los sujetos obligados que no entreguen el informe de gastos, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, sí resulta desproporcionado y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada.

La necesidad de hacer énfasis en esta posición obedece a que, tanto la autoridad administrativa como la Sala regional parten 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 consecuencia jurídica directa debe ser la supresión del derecho a ser votado.

En este contexto, consideramos que la aplicación automática de la sanción máxima sin valorar las circunstancias en las que se cometió la infracción es 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.

Desde nuestra perspectiva, la fracción IV del artículo 456, inciso d) admite una interpretación que la hace armónica con el artículo 35 constitucional y que maximiza el derecho a ser votado, en concordancia con el artículo 1° 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 y II, en relación con lo dispuesto en los artículos 445, párrafo 1, inciso d), de la LEGIPE.

Lo anterior, permite una atemperación o adecuación de la disposición aplicada en aras de proteger el ejercicio efectivo de un derecho humano fundamental y, al mismo tiempo, permite conservar una norma en el sistema jurídico al reconocerse su regularidad constitucional y, de ese modo, preservar la deferencia a la legislatura democrática.

²⁸ SUP-JDC-416/2021 y acs., así como, SUP-RAP-74/2021 y acs.



IV. Conclusión

Por estas razones, estamos convencidos de que la pérdida o cancelación de la candidatura por la omisión de presentar su informe de fiscalización es una sanción válida, no obstante, estimamos que no puede aplicarse de forma automática en atención a que existe un catálogo de sanciones más amplio y a que está en juego el derecho a ser votado de la aspirante.

Asimismo, queremos dejar claro que coincidimos en que inhabilitar a una persona para participar en dos procesos electorales subsecuentes es una sanción desproporcional en comparación con las sanciones impuestas a los precandidatos postulados por partidos políticos, tal como sostiene la sentencia.

En virtud de las consideraciones que exponemos, de manera respetuosa, emitimos el presente **voto aclaratorio**.

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.