



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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

EXPEDIENTES: SCM-JDC-530/2021,
SCM-JDC-531/2021 Y SCM-RAP-18/2021
ACUMULADOS.

PARTE ACTORA: JULIETA KRISTAL
VENCES VALENCIA Y MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA

SECRETARIAS: GREYSI ADRIANA
MUÑOZ LAISEQUILLA Y BEATRIZ MEJIA
RUIZ

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

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, **revoca parcialmente** la resolución **INE/CG198/2021**, **sobresee** el juicio SCM-JDC-531/2021 y respecto de las sanciones impuestas a las ciudadanas Julieta Kristal Vences Valencia y Aidé Ibarez Castro.

Índice

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	3
RAZONES Y FUNDAMENTOS	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	6
SEGUNDO. Acumulación.....	7
TERCERO. Preclusión.....	8
CUARTO. Requisitos de procedibilidad.	10
QUINTO. Precisión del Acto Impugnado y Autoridad Responsable.....	12
SEXTO. Estudio de fondo.	13

I. Cuestión previa.	13
II. Marco jurídico del procedimiento de fiscalización de gastos de precampaña.	15
III. Agravios Planteados.	22
IV. Resolución impugnada.	26
V. Estudio del caso.	27
1. Requerimientos en la presentación de informes.	28
2. Consideraciones sobre el deslinde presentado por Julieta Kristal Vences Valencia.	36
3. Actualización de supuesto previsto en el artículo 229 de la Ley Electoral (la persona sancionada tenía el carácter de precandidata).	41
4. La persona sancionada tenía la obligación en materia de fiscalización de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.	43
5. Carácter del informe presentado por MORENA.	44
6. Propaganda.	48
7. Individualización de la sanción al partido político.	54
8. Solicitud de inaplicación.	55
8.1. Marco normativo del derecho al sufragio.	63
8.2 Marco normativo de la fiscalización en los informes de ingresos y gastos de precampaña.	66
8.3 Precedentes sobre la gradualidad de las sanciones ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos.	71
8.4 Análisis del caso concreto.	75
8. Efectos.	86
RESUELVE	90

GLOSARIO

Actora	Julieta Kristal Vences Valencia
Consejo General, autoridad responsable	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen consolidado o Dictamen	Dictamen consolidado INE/CG197/2021 respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña presentados por los partidos políticos de las precandidaturas al cargo de diputaciones federales, correspondientes al proceso electoral ordinario 2020-2021.
Instituto o INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

Ley Electoral o LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
M.N.	Moneda Nacional
Recurrente, partido político, o MORENA	Partido político MORENA
Reglamento	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Resolución impugnada	Resolución INE/CG198/2021 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 al cargo de diputaciones federales, correspondientes al proceso electoral ordinario 2020-2021.
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en la Ciudad de México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Sala Superior.
SNR	Sistema Nacional de Registro de Precandidatos (Precandidaturas) y Candidatos (Candidaturas) del Instituto Nacional Electoral
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Unidad Técnica, Unidad de Fiscalización o UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

De lo narrado por la actora y el recurrente, así como de las constancias que integran los expedientes y de los hechos notorios para esta Sala Regional, se desprende lo siguiente:

I. De la Resolución impugnada.

1. Proceso electoral federal. El siete de septiembre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria el Consejo General, se dio inicio al proceso electoral federal 2020-2021.

2. Etapa de precampañas. En el marco del proceso electoral federal 2020-2021, la etapa de precampañas de precandidaturas a diputaciones federales transcurrió del veintitrés de diciembre de dos mil veinte al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno¹.

3. Resolución impugnada. El veinticinco de marzo, el Consejo General resolvió las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado.

II. De los Juicios de la Ciudadanía.

1. Juicio SCM-JDC-530/2021.

1.1. Demanda. El veintinueve siguiente, la actora presentó, en la Oficialía de Partes común del INE, demanda de juicio de la ciudadanía contra la pérdida de su registro como candidata a una diputación federal correspondiente al estado de Puebla decretada en la resolución impugnada, la cual fue dirigida a la Sala Superior.

1.2. Remisión de la demanda. El treinta de marzo siguiente, el Presidente de la Sala Superior dictó un acuerdo por el que, con la demanda y demás constancias relativas, ordenó la integración del cuaderno de antecedentes 38/2021, así como, su remisión a esta Sala Regional.

1.3 Turno. El uno de abril, el Presidente de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-530/20201** y turnarlo a la ponencia a cargo del **Magistrado José Luis Ceballos Daza**.

2. Juicio SCM-JDC-531/2021.

2.1. Demanda. El treinta de marzo, la actora presentó, en la Oficialía de Partes común del INE, demanda de juicio de la ciudadanía impugnando la resolución del Consejo General que la

¹ Desde ahora las fechas se refieren al año dos mil veintiuno, salvo otra precisión

sanciona con la pérdida o cancelación del registro como candidata a una diputación federal relativa al estado de Puebla, misma que fue dirigida a la Sala Superior.

2.2. Remisión de la demanda. El mismo día, el Presidente de la Sala Superior dictó un acuerdo por el que, con la demanda y demás constancias relativas, ordenó la integración del cuaderno de antecedentes 42/2021, así como, su remisión a esta Sala Regional.

2.3 Turno. El uno de abril, por acuerdo de presidencia de esta Sala Regional se ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-531/20201** y turnarlo a la ponencia a cargo del **Magistrado José Luis Ceballos Daza**.

III. Del Recurso de Apelación.

1. Demanda. Inconforme con el dictamen y la resolución impugnada, el veintinueve de marzo, el partido político presentó recurso de apelación ante la autoridad responsable, misma que fue dirigida a la Sala Superior.

2. Escisión y remisión a Sala Regional. El dos de abril la Sala Superior emitió el acuerdo plenario por medio del cual determinó escindir la demanda del expediente **SUP-RAP-72/2021**, para que fuera esta Sala Regional quien conociera el recurso de apelación, interpuesto por MORENA respecto a las entidades federativas de Guerrero y Puebla.

3. Turno. El cinco de abril se recibió en esta Sala Regional la copia certificada del escrito de demanda, por acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SCM-RAP-18/2021** y turnarlo al Magistrado José Luis Ceballos Daza.

IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado Instructor radicó los expedientes, admitió a trámite las demandas, y al considerar que se encontraban debidamente integrados los expedientes y, por no existir diligencia alguna pendiente de desahogar declaró cerrada la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, al ser presentados por una ciudadana y por MORENA, a fin de controvertir el dictamen consolidado y la resolución derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampañas de las elecciones de diputaciones federales de mayoría relativa, respecto de las entidades federativas de Puebla y Guerrero; supuesto que actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional y entidades federativas sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con la normativa siguiente:

Constitución Federal: artículos 41, párrafo tercero, Base VI, primer párrafo, 94, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 184, 185, 186, fracción III, incisos a) y c), 192, párrafo 1 y 195, párrafo 1, fracciones I y IV, inciso b).

Ley de Medios: artículos 3, párrafo 2, incisos b) y c), 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso a), 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y g), y 83, párrafo 1, inciso b).

Así como lo sostenido por la Sala Superior, entre otros, en los recursos de apelación SUP-RAP-62/2021, SUP-RAP-61/2021 y SUP-RAP-72/2021 (éste último con motivo de la escisión del recurso de apelación), en los cuales estableció que también servía como criterio orientador el establecido en el **Acuerdo General 1/2017**, emitido por la Sala Superior, que ordena la delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las Salas Regionales, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del INE, en materia de fiscalización, relacionados con informes presentados por los partidos políticos en el ámbito estatal.

Acuerdo INE/CG329/2017. Aprobado por el Consejo General del INE para establecer el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales y su ciudad cabecera².

SEGUNDO. Acumulación.

Con fundamento en el artículo 31 de la Ley de Medios, así como en los artículos 79 y 80 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, dada su conexidad, esta Sala Regional estima que es procedente decretar la acumulación de los expedientes correspondientes al juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-531/2021** y **el recurso de apelación SCM-RAP-18/2021**, al diverso **SCM-JDC-530/2021**, **por ser el más antiguo**, lo anterior al existir similitud en las demandas y la causa de pedir.

Por lo que se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre del año dos mil diecisiete.

TERCERO. Preclusión.

Al tratarse de una cuestión de estudio preferente, enseguida se analizará la causal de improcedencia advertida.

En el caso del juicio **SCM-JDC-531/2021**, este órgano jurisdiccional advierte que el mismo debe **sobreseerse**, al haber precluido el derecho de la actora para ejercer la acción intentada, tal como se explica a continuación.

Por regla general, la preclusión se actualiza cuando después de la presentación de una demanda que da origen a un medio de impugnación, la persona accionante intenta a través de una nueva controvertir el mismo acto reclamado, señalando a la misma autoridad u órgano responsable, pues se estima que con la primera demanda ha agotado su derecho de acción y, en consecuencia, se encuentra impedida legalmente para promover **un segundo medio en los mismos términos**.

Así, conforme a lo establecido en la tesis **2a. CXLVIII/2008**,³ de rubro: “**PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA**”, la preclusión es la pérdida, extinción o consumación de un derecho procesal que se da por haber ejercido ya una vez, válidamente, ese derecho.

En ese sentido, de una interpretación de los artículos 2, numeral 1, así como 9, numerales 1 y 3 de la Ley de Medios, conforme a lo establecido en el artículo 17 de la Constitución federal, podemos concluir que la preclusión es aplicable a la materia electoral, motivo por el cual los órganos jurisdiccionales correspondientes, en atención a los principios procesales de certeza y seguridad jurídica,

³ Consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 301.

deben determinar la improcedencia de las demandas que pretendan impugnar un mismo acto combatido previamente.

El mencionado criterio se ha sustentado en la materia por este Tribunal Electoral, pues cuando los hechos en que se sustentan los conceptos de agravio son prácticamente iguales, van dirigidos a una misma pretensión en un mismo sentido y se trata de la misma autoridad y acto reclamado no tiene sentido alguno analizar ambas demandas.

Lo anterior conforme al criterio contenido en la jurisprudencia **33/2015**,⁴ de rubro: “**DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO**”, en la que esencialmente se sustentó que la sola presentación de un medio de impugnación por los sujetos legitimados cierra la posibilidad jurídica de presentar nuevas demandas en uso del derecho de acción y dan lugar al consecuente desechamiento de las recibidas posteriormente.

En el caso concreto, para controvertir la resolución impugnada la actora presentó las demandas que dieron origen a los juicios **SCM-JDC-530/2021** y **SCM-JDC-531/2021** ante el INE y fueron dirigidas a Sala Superior (mismas que fueron posteriormente remitidas a esta Sala Regional).

En ese orden de ideas, se advierte que si la actora presentó en un primer momento la demanda del **SCM-JDC-530/2021** para controvertir la resolución impugnada, se concluye que agotó su derecho de acción al presentar ese primer juicio y, en ese sentido, estaba impedida legalmente para ejercer por segunda vez su

⁴ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 23, 24 y 25.

derecho de acción contra el mismo acto y órgano responsable a través de la diversa demanda que dio origen al juicio **SCM-JDC-531/2021**.

En consecuencia, lo procedente es sobreseer la demanda que originó el juicio **SCM-JDC-531/2021**, por haber precluido el derecho de la actora, lo anterior toda vez que la demanda ya había sido admitida, razón por la cual lo procedente como se precisó, es su sobreseimiento⁵.

CUARTO. Requisitos de procedibilidad.

Los medios de impugnación SCM-JDC-530/2021 y SCM-RAP-18/2021 reúnen los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, 40, párrafo 1, inciso b), 41 y 42, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

a) Forma. El escrito del recurso de apelación fue presentado ante la autoridad responsable, haciendo constar la denominación del partido político recurrente y la firma autógrafa de su representante, quien señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, se identificó el acto impugnado, expuso los hechos y agravios correspondientes.

Por otra parte, la demanda del juicio de la ciudadanía se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en ella consta el nombre y firma autógrafa de la actora, domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios correspondientes.

b) Oportunidad. Los medios de impugnación fueron interpuestos

⁵ En términos del artículo 11, numeral 1, inciso c) de la Ley de medios.

dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

El juicio de la ciudadanía se presentó en tiempo en virtud de que, acorde a lo referido por la actora, el acto impugnado le fue informado por MORENA el veintinueve de marzo, por lo que el plazo para presentar su demanda corrió del treinta de marzo al dos de abril.

Por tanto, si presentó su escrito de demanda ante la autoridad responsable el veintinueve de marzo, se colige que, su presentación resulta oportuna. Lo anterior aunado a que, al rendir el informe circunstanciado, la responsable no formuló ninguna consideración para controvertir la oportunidad de la demanda, de este modo, resulta incuestionable que la demanda se presentó en tiempo.

Por cuanto hace al recurso de apelación, ya que la resolución impugnada fue emitida el **veinticinco de marzo**, mientras que el recurso de apelación fue presentado **el veintinueve siguiente**, es evidente que fue promovido dentro del plazo de cuatro días.

c) Personería. Por cuanto a la personería de quien comparece en representación del recurrente, debe tenerse por satisfecho este requisito, en atención a que en el informe circunstanciado se reconoce a Sergio Carlos Gutiérrez Luna el carácter de representante propietario de MORENA ante el Consejo General, por cuanto hace a la actora promueve como ciudadana por derecho propio.

d) Legitimación. Se cumple este requisito, pues la actora y el recurrente formaron parte del acuerdo impugnado como ciudadana y partido político sancionados.

e) Interés jurídico. El requisito está satisfecho, dado que el partido político y la actora interponen sus respectivas impugnaciones para controvertir la resolución por la cual, por una parte se le sancionó con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampañas de las elecciones de diputaciones federales de mayoría relativa, y por otra se determinó la pérdida del derecho de la precandidatura a ser registrada o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo como candidatas al cargo de Diputadas federales respecto de las ciudadanas Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia.

f) Definitividad. En el caso se estima colmado el requisito, pues en la Ley de Medios no se prevé algún medio de defensa para combatir las determinaciones del Consejo General -como la que es objeto de esta controversia- que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

QUINTO. Precisión del Acto Impugnado y Autoridad Responsable

Este órgano jurisdiccional considera necesario precisar que en los medios de impugnación que se resuelven, el acto impugnado lo constituye la resolución INE/CG198/2021 emitida por el Consejo General, por el que, entre otras cuestiones, sancionó a las ciudadanas Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia con la pérdida de su registro como candidatas al cargo de diputadas federales y al partido político con sanciones económicas (reducción de ministraciones y multas).

SEXTO. Estudio de fondo.

I. Cuestión previa.

MORENA impugna el dictamen y la resolución del Consejo General, derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampañas de las elecciones de diputaciones federales de mayoría relativa. En específico, controvierte las conclusiones sancionatorias:

Conclusión
7-C4-CEN "El sujeto obligado omitió presentar 3 informes de precampaña. Se propone dar vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y a los 32 Organismos Públicos Locales para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo conducente."
7-C7-CEN "El sujeto obligado omitió presentar 1 informe de precampaña. Se propone dar vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y a los 32 Organismos Públicos Locales para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo conducente."
7-C9-CEN "El sujeto obligado omitió presentar 1 informe de precampaña del C. Juan Melendrez Espinoza. Se propone dar vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y a los 32 Organismos Públicos Locales para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo conducente."
7-C11-CEN "El sujeto obligado omitió presentar 1 informe de precampaña respecto la C. Araceli García Muro. Se propone dar vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y a los 32 Organismos Públicos Locales para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo conducente."
7-C13-CEN "El sujeto obligado omitió presentar 13 informes de precampaña. Se propone dar vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y a los 32 Organismos Públicos Locales para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo conducente."

Dichas conclusiones están vinculadas con las siguientes precandidaturas:

No.	Nombre	Entidad federativa	Sala Regional
1	Oscar Rafael Novella Macías	Zacatecas	Monterrey
2	Juan Melendrez Espinoza	Baja California	Guadalajara
3	Araceli García Muro	Colima	Toluca
4	Silvia Lomeli Romero	Baja California	Guadalajara
5	Victoriano Apodaca García	Hidalgo	Toluca
6	Humberto Soberano Ramírez	Michoacán	Toluca
7	Víctor Manuel Escobar Sánchez	Baja California	Guadalajara
8	María Magdalena Ruperto Nájera	Estado de México	Toluca
9	Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo	Estado de México	Toluca
10	Ricardo Alfredo Valdez Álvarez	Baja California	Guadalajara
11	Rosa Evelia Villarruel Figueroa	Colima	Toluca
12	Missael Guerrero Martínez	Estado de México	Toluca

**SCM-JDC-530/2021 Y
ACUMULADOS.**

No.	Nombre	Entidad federativa	Sala Regional
13	Luis Benito Beruman	Baja California	Guadalajara
14	Guillermo Vergara	Estado de México	Toluca
15	José de Jesús Ramos	Sonora	Guadalajara
16	Juan Carlos Torres Ramírez	Veracruz	Xalapa
17	Aidé Ibarez Castro	Guerrero	Ciudad de México
18	Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz	Michoacán	Toluca
19	Julieta Kristal Vences Valencia	Puebla	Ciudad de México

Al respecto, la Sala Superior, escindió la demanda para que esta Sala Regional analizara los planteamientos relacionados con las diputaciones correspondientes a Guerrero y Puebla.

Asimismo, advirtió que de manera general MORENA impugna las conclusiones siguientes:

Conclusión
7-C3-CEN "El partido político omitió reportar gastos realizados por concepto de espectaculares, bardas y lonas valuado en \$186,947.92."
7-C6-CEN "El partido político omitió reportar gastos por un importe de \$87,000.00."
7-C8-CEN "El partido político omitió reportar gastos realizados por concepto de 2 videos publicitarios valuados en \$11,600.00."
7-C10-CEN "El partido político omitió reportar gastos por un importe de \$35,960.00."
7-C12-CEN "El partido político omitió reportar gastos por \$286,423.88."

Respecto de estas conclusiones, la Sala Superior determinó que las Salas Regionales debían analizar las conclusiones, con base en la precandidatura de su competencia, esto es, a partir de la demanda y de los anexos utilizados por la autoridad para tomar la determinación en cada caso, así como la correspondiente referencia por estado.

En ese sentido, se precisa que el estudio de esta Sala Regional respecto de la demanda presentada por MORENA únicamente se realizará respecto de las sanciones establecidas con motivo de las precandidaturas a diputaciones federales de las entidades federativas de **Guerrero y Puebla** (Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia), las cuales se encuentran relacionadas

con el estudio de las **conclusiones 7-C3-CEN⁶ y 7-C4-CEN⁷**, tal como se advierte de la demanda, el dictamen consolidado, la resolución impugnada y sus anexos.

II. Marco jurídico del procedimiento de fiscalización de gastos de precampaña.

A. Sobre los informes de precampaña.

La Constitución federal⁸ dispone que será la ley la que establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

En ese sentido la Ley electoral establece los siguientes conceptos:

-Proceso interno de selección de candidaturas a cargos de elección popular⁹: son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y las personas aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en dicha Ley, en sus estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

-Precampaña electoral¹⁰: conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y las personas precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registradas por cada partido.

⁶ **7-C3-CEN** “El partido político omitió reportar gastos realizados por concepto de espectaculares, bardas y lonas valuado en \$186,947.92.”

⁷ **7-C4-CEN** “El sujeto obligado omitió presentar 3 informes de precampaña. Se propone dar vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y a los 32 Organismos Públicos Locales para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo conducente.”

⁸ Artículo 41, tercer párrafo, inciso IV.

⁹ Artículo 226 numerales 1 y 2.

¹⁰ Artículo 227 numeral 1.

-Actos de precampaña¹¹: las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que las personas precandidatas a una candidatura se dirigen a las personas afiliadas, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados o postuladas en una candidatura a un cargo de elección popular.

-Propaganda de precampaña¹²: el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden las personas precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidata de la persona promovida.

-Precandidatura¹³: es la que recae en la persona ciudadana que pretende ser postulada por un partido político en una candidatura a cargo de elección popular, conforme a la Ley Electoral y a los estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidaturas a cargos de elección popular.

Expuesto lo anterior, debe precisarse que, en términos de la Constitución federal¹⁴ corresponde al INE realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, **precandidaturas** y candidaturas para los procesos electorales federales y locales.

En ese sentido la Ley Electoral¹⁵ dispone que, a más tardar en el mes de octubre del año previo al de la elección, el Consejo General determinará los topes de gasto de precampaña por precandidatura

¹¹ Artículo 227 numeral 2.

¹² Artículo 227 numeral 3

¹³ Artículo 227 numeral 4

¹⁴ Artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6

¹⁵ Artículo 229 numerales 1 y 2.

y tipo de elección para la que pretenda ser postulada. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Así, el Consejo General, a propuesta de la UTF, determinará los requisitos que cada precandidatura 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.

En ese sentido la Ley Electoral en el artículo 229 numeral 3 refiere que si una precandidatura **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 registrada legalmente como candidata**. Las precandidaturas 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 la Ley Electoral.

En consonancia con lo anterior, la Ley Electoral establece las infracciones y sanciones siguientes:

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones **de los partidos políticos** a la presente Ley:

(...)

d) No presentar los informes trimestrales, anuales, **de precampaña** o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus reglamentos;

(...)

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, **precandidatos** o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

(..)

d) **No presentar el informe de gastos de precampaña** o campaña establecidos en 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,

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.

*Lo resaltado es propio.

B. Sobre el procedimiento de fiscalización.

Las etapas que conforman el procedimiento de fiscalización para el caso concreto son las siguientes:

1. Etapa de registro y presentación de informes.

2. Procedimiento de revisión de informes.

Mismas que se explican a continuación:

1. Etapa de registro y presentación de informes.

Conforme a la Ley de Partidos¹⁶ el régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las personas precandidatas para la presentación de informes de ingresos y egresos se puede clasificar en tres fases:

a) 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 político¹⁷.

b) Registro de precandidaturas en el SNR. Adicionalmente, el partido político tiene la obligación de registrar a las personas precandidatas en el SNR. Este sistema permite unificar los

¹⁶ Artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II.

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

procedimientos de captura de datos y conocer en tiempo real la información de las personas participantes en el proceso electoral a través del SIF¹⁸.

El SIF es una aplicación informática que se diseñó para que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones jurídicas en materia de fiscalización¹⁹. Este sistema permite capturar, clasificar y evaluar los ingresos y gastos de los partidos políticos relativos a los recursos **de gasto ordinario, así como de los relacionados con procesos electorales ordinarios y extraordinarios (entre ellos los de precampaña y campaña)**. Asimismo, contribuye a que las autoridades vigilen el origen y el destino de los recursos casi de forma inmediata.

c) Presentación de los informes de gastos²⁰. 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 precampaña²¹. 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 llevar a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas a través del SNR.

De lo expuesto, es posible advertir 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

¹⁸ Conforme al contenido de los artículos 267, numeral 2, 270, numeral 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 (precandidaturas)”.

¹⁹ Así lo establecen el artículo 191, incisos a) y b) de la Ley Electoral, y el artículo 35 del Reglamento.

²⁰ En términos del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley de Partidos y artículo 223, numeral 7, inciso c) del Reglamento.

²¹ Ver los artículos 235, numeral 1 y 238, numeral 1 del Reglamento.

ambas partes son determinantes para cumplir puntualmente con esa obligación ante la autoridad electoral.

2. 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 UTF revisa, comprueba e investiga la veracidad de lo reportado por los partidos políticos y las precandidaturas.

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

a) Monitoreo y verificación. La UTF está facultada para llevar a cabo el monitoreo en 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 informes²².

b) Notificación del oficio de errores y omisiones²³. 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 línea²⁴–, los casos en los cuales los resultados entre uno y otro no sean compatibles. En este documento se emiten las observaciones de la autoridad y se adjunta como evidencia los hallazgos que se encontraron.

c) Respuesta al oficio de errores y omisiones. Es en este momento, en el que los sujetos obligados están en condiciones de

²² Así lo disponen los artículos 318, 319 y 320 del Reglamento, así como en el Acuerdo CF/019/2020 de la Comisión de Fiscalización del INE.

²³ En términos del artículo 80, numeral 1, inciso c) de la Ley de Partidos y artículo 291 del Reglamento.

²⁴ Consultar los artículos 9, inciso f) y 11, numeral 4 del Reglamento.

hacer valer su garantía de audiencia y demostrar, ante la UTF, lo correcto de sus informes o en su caso, llevar a cabo conductas eficaces para justificar la omisión o las deficiencias en sus informes²⁵.

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.

d) Proyecto de dictamen y resolución de la Comisión de Fiscalización. La UTF elabora un dictamen consolidado una vez que la autoridad otorga la garantía de audiencia a los partidos políticos y a las personas precandidatas para subsanar sus deficiencias u omisiones²⁶.

Este documento contiene el resultado de la revisión de los informes en el cual 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.

e) 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 informes de los ingresos y gastos de precampaña que llevó a cabo la UTF²⁷.

²⁵ Ver los artículos 80, numeral 1, inciso c), fracción II de la Ley de Partidos y 293, numeral 1 del Reglamento.

²⁶ Conforme a los artículos 80, numeral 1, inciso c), fracción III y 81 de la Ley de Partidos, así como el artículo 334 del Reglamento.

²⁷ En términos de lo previsto en el Artículo 77, numeral 2 de la Ley de Partidos.

f) Presentación al Consejo General. El dictamen consolidado que aprueba la Comisión de Fiscalización se presenta ante el Consejo General para su revisión.

g) Aprobación del Consejo General. En la resolución final, el Consejo General 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 precampaña²⁸.

En suma, 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 Consejo General– coadyuvan en la ejecución de este procedimiento.

III. Agravios Planteados.

De manera temática los agravios del recurrente y la actora resultan coincidentes y se encuentran divididos conforme a lo siguiente:

1. Indebida fundamentación y motivación, violación al debido proceso, falta de exhaustividad, falta de certeza y exceso en la determinación de la sanción, y violación a los principios de tipicidad, taxatividad y exacta aplicación de la Ley electoral.

Refieren que la determinación de la autoridad no se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que:

²⁸ Consultar artículos 44, numeral 1, inciso aa), 191, numeral 1, inciso g) y 192, numeral 1 de la Ley Electoral.

- No existe la tipicidad en las faltas imputadas a las personas sancionadas porque no contaban con la calidad jurídica de precandidatas, y por tanto no les era exigible rendir informes de precampaña, ya que solo se llevaron a cabo procesos de selección interna.
- Señala que, con independencia de lo anterior, los informes de ingresos y gastos de precampañas habían sido entregados de manera cautelar a MORENA, a pesar de que no existía obligación al respecto al no existir precampaña reconocida, y que en ese sentido el partido político había hecho del conocimiento de la UTF la existencia de éstos mediante escrito de veintidós de marzo, razón por la cual se duelen de que dichos informes no hayan sido valorados ni analizados en la resolución impugnada por considerar que la Unidad de fiscalización contaba con tiempo suficiente para ello, de manera tal que consideran vulnerado el principio de exhaustividad.
- En vista de ello, estiman que con la presentación de éstos se eximía a las personas aspirantes de dicha obligación al no tener el carácter de garantes y por tanto no les era atribuible la falta, y que en todo caso solo se debió haber sancionado al partido político por no haberlos remitido oportunamente (lo cual derivó de que al no haber realizado precampañas estimó que no estaba obligado a remitirlos), máxime que el INE nunca les solicitó ni las facultó para presentar sus informes directamente ante el SIF.
- Así también, estiman que se vulneró la garantía de audiencia, debido proceso y defensa efectiva, ya que los oficios girados a las personas sancionadas no se encontraban particularizados a cada caso concreto, no se les apercibió con las consecuencias jurídicas en el supuesto de no atender el requerimiento en términos del acuerdo CF/18/2020, y en todo caso, una vez notificado personalmente el requerimiento

en esos términos, se les debió conceder el plazo de un día para dar contestación.

- Aunado a que, refieren que, en todo caso, los informes de ingresos y gastos de precampaña se debieron tener por presentados de manera extemporánea en términos de las resoluciones dictadas en los precedentes SUP-JDC-1521/2016 y su acumulado, por tanto aluden que, en modo alguno se vulneraron la rendición de cuentas ni se transgredió el modelo de fiscalización, ya que el actuar no fue doloso, y que al advertir el error los informes fueron presentados, para lo cual señala que debieron aplicarse los criterios del diverso dictamen y resolución que salieron durante la misma sesión ordinaria del Consejo General relacionados con el estado de Zacatecas.

2. Inconstitucionalidad y solicitud de inaplicación de los artículos 229, Numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c) fracción III, de la Ley Electoral:

En consideración del recurrente y la actora el dictamen consolidado y la resolución no establecen la gradualidad de la sanción, ya que no señalan los parámetros a considerar para imponer un mínimo o un máximo, ni tampoco establecen los elementos objetivos para su ponderación e imposición, ya que de manera directa dispone la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada a la candidatura, o en su caso, si ya está hecho el registro con la cancelación del mismo, lo cual implica una sanción y una restricción indebida, excesiva, desproporcionada e inconstitucional al derecho humano de ser votada o votado por lo que hace a las personas (principio de no restricción de derechos humanos) y de asociación u autoorganización por lo que respecta al partido político, pues establecen una consecuencia que restringe de modo absoluto los referidos derechos, sin que tal restricción esté autorizada por las normas constitucionales.

Aunado a que, la actora refiere en ese sentido, que la resolución impugnada carece de un debido detalle y análisis de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que consideró la responsable para aplicarle dicha sanción.

En vista de lo cual, por considerar inconstitucionales los artículos 229, Numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c) fracción III, de la Ley Electoral, es que solicitan su inaplicación.

3. Revaloración de la sanción económica impuesta al partido político.

En ese sentido, al estimar el partido político que sí presentó algunos informes de precampaña (el de Julieta Kristal Vences Valencia por cuanto hace a esta circunscripción), solicita sea revalorado el criterio de sanción económica establecida en el resolutivo sexto, inciso a) apartado B, en el que se le sancionó a MORENA con la 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 \$1,632,605.40 (un millón seiscientos treinta y dos mil seiscientos cinco pesos 40/100 M.N).

IV. Análisis sobre la publicidad atribuida.

Respecto de la publicidad atribuida, consideran que la autoridad no realizó un análisis serio y objetivo respecto del beneficio que a cada persona le produjo, ya que desde su perspectiva en ninguna parte de la resolución o del dictamen, se acredita a cabalidad la actualización de los elementos necesarios para tener por cierta la infracción a saber: la finalidad, la temporalidad y la territorialidad, así como el nexo en términos de la tesis LXIII/2015 de la Sala Superior, ya que si bien se menciona dicho análisis en el dictamen consolidado de manera dogmática, vaga, genérica e imprecisa, por

su trascendencia debió realizarse en la resolución impugnada, y por tanto estiman que ello incumple con la obligación de fundamentación y motivación.

Adicional a ello, la actora refiere que las bardas que se le pretendían imputar están autorizadas desde el dos mil diecisiete para el proceso electoral 2017-2018 para MORENA, en especial para el periodo de precampañas para diputaciones federales que correspondió del catorce de diciembre de dos mil diecisiete al once de febrero de dos mil dieciocho.

IV. Resolución impugnada.

En la resolución impugnada, en lo que interesa para el presente asunto, respecto de MORENA y la actora se resolvió lo siguiente:

-Respecto de las faltas relacionadas con la omisión de presentar informes.

SEXTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 25.6 de la presente Resolución, se imponen al Partido MORENA, las sanciones siguientes:

a) 5 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 7-C4-CEN, 7-C7-CEN, 7-C9-CEN, 7-C11-CEN y 7-C13-CEN. Conclusiones 7-C4-CEN, 7-C7-CEN, 7-C9-CEN, 7-C11-CEN y 7-C13-CEN.

Conclusiones 7-C4-CEN, 7-C7-CEN, 7-C9-CEN, 7-C11-CEN y 7-C13-CEN.

A. Se sanciona con la pérdida del derecho de ser registradas o, en su caso, si ya están hechos los registros, con la cancelación de los mismos como candidatos o candidatas al cargo de Diputaciones Federales, correspondientes al Proceso Federal Electoral 2020-2021, a las personas que se detallan a continuación²⁹:

No.	Nombre	Cargo	Estado
17	Aidé Ibarez Castro	Diputado Federal	Guerrero
19	Julieta Kristal Vences Valencia	Diputado Federal	Puebla

²⁹ Únicamente se transcriben los nombres de las personas que corresponden al ámbito competencial de esta Sala Regional.

Derivado de lo anterior, se da vista a los 32 Organismos Públicos Locales y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para los efectos conducentes.

B. Se sanciona al Partido MORENA con una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$1,632,605.40 (un millón seiscientos treinta y dos mil seiscientos cinco pesos 40/100 M.N.)**.

-Respecto de la omisión de reportar gastos por concepto de espectaculares, lonas y bardas.

b) 5 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones **7-C3-CEN, 7-C6-CEN, 7-C8-CEN, 7-C10-CEN y 7-C12-CEN**.

Conclusión 7-C3-CEN.

Una multa consistente en 3,227 (tres mil doscientas veintisiete) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil veinte, equivalente a \$280,361.76 (doscientos ochenta mil trescientos sesenta y un pesos 76/100 M.N.).

[...]

V. Estudio del caso.

Conforme a las temáticas planteadas en las demandas y el estudio realizado en la resolución impugnada, la metodología para analizar el presente asunto será la siguiente:

Se expondrá por qué, en el caso concreto, no era necesario que la autoridad administrativa requiriera en los términos que solicitan el recurrente y la actora a las precandidatas de MORENA para que presentaran su informe de gastos.

Posteriormente, se argumentará por qué las personas sancionadas: **a)** tenían el carácter de precandidatas; **b)** se encontraban obligadas a presentar el informe de precampañas y; **c)** la presentación de los informes por parte del partido político no las podía eximir de responsabilidad.

A continuación, se expondrán las razones por las que la autoridad administrativa acreditó correctamente la existencia de actos de precampaña.

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

1. Requerimientos en la presentación de informes.

En los agravios se alega que la autoridad responsable vulneró el derecho de defensa en el procedimiento de revisión, porque debió comunicarles a las precandidatas las observaciones que emitió la autoridad en el escrito de errores y omisiones.

Asimismo, también se plantea que la autoridad debió requerir directamente a las precandidatas para que presentaran su informe de gastos de precampaña con base en el Acuerdo CF/018/2020 de la Comisión de Fiscalización³⁰ e informarles las consecuencias jurídicas en caso de incumplir con el requerimiento.

Lo anterior, ya que según alega, las precandidatas no tuvieron acceso al SIF para poder cumplir con la obligación, dado que los únicos que tienen acceso al sistema son los partidos políticos. Señalan que, de esta manera, hubieran tenido la oportunidad de presentar aclaraciones o rectificaciones pertinentes³¹.

Previo al análisis del caso concreto, resulta conveniente precisar 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.**

³⁰ 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.

³¹ *Ídem.*

En ese contexto, la Sala Superior ha destacado en distintos precedentes la relevancia de llevar a cabo el registro de precandidaturas y candidaturas 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 SNR³², **el registro de las personas precandidatas y candidatas 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, 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, la Sala Superior ha señalado 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 partidos**³³.

En ese sentido, 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**

³² Acuerdo del Consejo General identificado como INE/CG1082/2015; así como, de lo previsto en el artículo 4, párrafo 1, inciso rr) del Reglamento.

³³ SUP-RAP-825/2015.

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 presupuestal³⁴.

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”*³⁵.

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**³⁶.

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

³⁴ SUP-RAP-825/2015

³⁵ Ídem, págs. 49 y 50.

³⁶ Consideraciones sostenidas en el recurso de apelación SUP-RAP-71/2017, aprobado en sesión del 22 de febrero de 2017, por unanimidad de votos.

en este tipo de procedimientos³⁷.

A manera de ejemplo, al determinar cuál es el medio de notificación que debe realizarse a las personas 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 las personas aspirantes.

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 correspondientes³⁸.

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 las personas precandidatas y candidatas** correspondientes.

En ese sentido, el Acuerdo CF/018/2020 ordena –en su punto de acuerdo segundo– a la UTF que debe requerirles a aquellos sujetos obligados que hubieran omitido presentar sus informes que, en un plazo improrrogable de un día natural, registren sus operaciones,

³⁷ Consideraciones sostenidas en el recurso de apelación SUP-RAP-71/2017, En el cual 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.

³⁸ 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.

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, en ese sentido la Sala Superior³⁹ ha determinado que dichos requerimientos o prevenciones únicamente son aplicables para las personas precandidatas que se encuentran registradas en el SIF.

Lo anterior, ya que, como se explicó, la obligación de la autoridad de requerir a las personas precandidatas 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 SIF.

En ese sentido, se observa que la labor del partido de registrarlas 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 sujetos 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, ya que, por ley, ambos sujetos comparten la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña⁴⁰.

³⁹ SUP-RAP-74/2021

⁴⁰ Artículo 79.1, inciso a), fracción I y II de la Ley de Partidos 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

Como parte de esta responsabilidad en común, la Sala Superior ha señalado que, aunque el responsable directo de subir al SIF los informes de ingresos y gastos de precampaña es el partido político, las personas precandidatas tienen la obligación solidaria de cumplir con este requisito.

Este requisito se cumple una vez que la precandidatura 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 ley⁴¹.

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 a Julieta Kristal Vences Valencia y Aidé Ibarz Castro en su sistema, la autoridad fiscalizadora no podía identificarlas y, por lo tanto, no podía llevar a cabo las notificaciones electrónicas habilitadas con base en lo ordenado en el Acuerdo CF/018/2020.

Por otra parte, es de destacar 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 derechos⁴².

solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran.

⁴¹ 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.

⁴² 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*

Sin embargo, en el presente caso, se considera que sí se respetó el derecho de audiencia, en tanto que, el quince de marzo, la autoridad fiscalizadora solicitó a Aidé Ibarez Castro y a Julieta Kristal Vences Valencia información a través de los oficios INE/UTF/DA/11443/2021 e INE/UTF/DA/11446/2021, derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante la precampaña.

Dichas solicitudes dirigidas directamente a las precandidatas son claras en hacer de su conocimiento que:

- No se localizaron sus registros en el sistema nacional de precandidatas y precandidatos.
- No se detectó que hubieran presentado informes de gastos de precampaña.
- Se detectó propaganda propia de una precampaña que las beneficiaba y que “presumiblemente les podía ser atribuible”.

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

Por su parte, las actoras dieron contestación a la solicitud de información el trece de marzo, en el sentido de que no habían sido registradas como precandidatas y que no habían realizado precampaña, por lo cual no tenían gastos que reportar, adicional a ello la ciudadana Julieta Kristal Vences Valencia se deslindó de la propaganda, situación que será analizada en apartados posteriores.

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

En suma, se considera que, con los requerimientos efectuados, a las ciudadanas, previamente descritos sí se garantizó el derecho de audiencia, al dar la oportunidad para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

Por otra parte, tampoco se desconoce que en las demandas se 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 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 todas las personas interesadas 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 las personas precandidatas que se encuentran registradas en el SIF, ya que la obligación de la autoridad fiscalizadora de notificarles a dichas personas 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.

Entonces, al estar acreditado que MORENA no registró a Aidé

Ibarez Castro y a Julieta Kristal Vences Valencia en el SNR, se considera que la autoridad fiscalizadora no tenía la obligación de requerirle directamente a las ciudadanas 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 vulneró su garantía de audiencia, dado que a las ciudadanas les fueron enviados oficios requiriendo información para que manifestaran lo que a su derecho conviniera de ahí lo **infundado** de los agravios planteados.

Similares consideraciones fueron sostenidas por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-74/2021 y acumulados**.

2. Consideraciones sobre el deslinde presentado por Julieta Kristal Vences Valencia.

En consonancia con lo anterior, no pasa desapercibido que, de autos se advierte que Julieta Kristal Vences Valencia en respuesta a los requerimientos que le hizo la UTF, mediante escrito de veintiuno de marzo, se **deslindó** de los gastos derivados de las presuntas bardas encontradas y reiteró que no tenía conocimiento y que jamás ordenó, contrató o aceptó la realización y pinta de bardas que se le pretendían imputar, conforme a lo siguiente:

Mediante oficio **INE/UTF/DA/11446/2021** de quince de marzo la autoridad fiscalizadora le informó a la actora que se había realizado el monitoreo de propaganda colocada en la vía pública y redes sociales, llevado a cabo en el marco de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña, que no fue reportada, así como publicaciones y eventos que presumiblemente le pudieran ser atribuibles.

Además, señaló que, de la revisión en el SNR, no se había localizado que hubiera registro de la candidatura de la actora, y que no se localizó la presentación de informes de ingresos y gastos de precampaña.

De ahí que le otorgó el plazo de tres días naturales para que presentara las aclaraciones y documentación de los hallazgos consistentes en propaganda en las que se observó la imagen de la actora, signos, emblemas y expresiones a un posible cargo de elección popular.

Por lo que le requirió que señalara si se postuló como persona precandidata por algún partido político o a alguna candidatura independiente, y que en caso afirmativo presentara 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 correspondientes.

Ahora bien, las acciones que realizó la actora para evidenciar que no incurrió en los actos que se le imputaron, las que desplegó mediante un escrito de veintiuno de marzo, en el cual manifestó lo siguiente:

- Que ignoraba quien haya contratado o pintado las bardas de las que se le estaba imputando, toda vez que tuvo conocimiento en el momento en que la autoridad fiscalizadora le solicitó información, por lo que se deslindaba de toda responsabilidad por la aparición de estas.

Que de conformidad con el artículo 212 del Reglamento se **DESLINDABA** formalmente de los gastos derivados de las presuntas bardas encontradas y reiteró que no tenía conocimiento y que jamás ordenó, contrató o aceptó la realización y pinta de bardas que se le pretende imputar, para

lo cual el deslinde cumplía con la finalidad y los requisitos legales, para ello precisó lo siguiente:

1. *El deslinde que se presenta es **eficaz**, toda vez que se presenta en la fecha en que se tiene conocimiento de los actos y hechos que componen la propaganda, la cual se realizó sin autorización;*
2. *Es **idóneo**, toda vez que se desconoce sobre quién o quiénes contrataron, pagaron o pintaron u ordenaron la publicidad;*
3. *Es **jurídico**, ya que se presentó por escrito y de conformidad con lo establecido en el artículo 212 en el entendido de que se pasó del conocimiento a la autoridad fiscalizadora, para que se ejerzan las acciones legales correspondientes, previa investigación que acredite a los autores de la responsabilidad de la cual de deslinda*
4. *Es **oportuno**, toda vez que tuvo conocimiento el dieciocho de marzo y acudió de inmediato a manifestar el deslinde.*
5. *Es **razonable**, es la vía que de manera ordinaria puede tener los alcances jurídicos necesarios para acreditar el deslinde.*

Por ende, pidió a la autoridad fiscalizadora liberarla de toda responsabilidad respecto de la propaganda atribuida, ya que desconocía el origen de la contratación o autoría de las referidas bardas, que además en diversas entidades federativas MORENA no realizó precampañas y que por tanto Puebla no era la excepción.

Finalmente, reiteró que no existió realización de actos tendentes a posicionar a alguna persona como precandidato o precandidata, ni mucho menos la contratación u orden de pinta de bardas, y que por

consiguiente tampoco se reportó egreso alguno, por lo que resultaba lógico que no realizó dichos actos.

Ahora bien, del dictamen consolidado y de la resolución impugnada puede advertirse que, si bien la autoridad responsable consideró que conforme al artículo 212 del Reglamento y la jurisprudencia 17/2010 de rubro: **RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE**⁴³ podían realizarse los deslindes, señaló que el partido político no había realizado acciones tendentes a ello.

No obstante, **dejó de pronunciarse sobre el escrito de deslinde** que había sido presentado por la actora con motivo del requerimiento efectuado por la UTF, mismo que fue descrito en líneas previas.

En ese sentido, el Reglamento establece en su artículo 212 lo siguiente:

Artículo 212. Deslinde de gastos

1. Para el caso de que un partido, coalición, candidato, precandidato, aspirante o candidato independiente, se deslinde respecto a la existencia de algún tipo de gasto de campaña no reconocido como propio, deberá realizar el siguiente procedimiento:
2. El deslinde deberá ser a través de escrito presentado ante la Unidad Técnica y deberá ser jurídico, oportuno, idóneo y eficaz. Su presentación podrá ser a través de las juntas distritales o juntas locales quienes a la brevedad posible deberán enviarlas a la Unidad Técnica.
3. Será jurídico si se presenta por escrito ante la Unidad Técnica.
4. Puede presentarse ante la Unidad Técnica en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones.
5. Será idóneo si la notificación describe con precisión el concepto, su ubicación, su temporalidad, sus características y todos aquellos elementos o datos que permitan a la autoridad generar convicción.

⁴³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 33 y 34.

6. Será eficaz sólo si realiza actos tendentes al cese de la conducta y genere la posibilidad cierta que la Unidad Técnica conozca el hecho.

7. Si lo presentaron antes de la emisión del oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica deberá valorarlo en este documento.

Si lo presentaron al dar respuesta al oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica lo valorará en el proyecto de dictamen consolidado.

Y tomando en consideración que la actora presentó el deslinde en cumplimiento al requerimiento efectuado por la UTF (al no haber existido oficio de errores y omisiones como quedó precisado en líneas previas), ello evidencia que en términos del último párrafo del artículo en mención la autoridad estaba obligada a pronunciarse respecto de la procedencia de dicho deslinde de este en el dictamen consolidado.

En vista de lo cual, lo procedente es **revocar** la resolución impugnada respecto de la acreditación de la falta de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña que fue imputada a Julieta Kristal Vences Valencia, a efecto de que el Consejo General se pronuncie respecto de la trascendencia del deslinde en la propaganda relacionada con la referida actora, y establezca si realizó actos de precampaña, si tenía el carácter de precandidata, y derivado de ello si incurrió en la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña (es decir, si se acreditó o no dicha falta).

Con independencia de lo anterior, se advierte que, si bien Julieta Kristal Vences Valencia ha alcanzado su pretensión, ante la posibilidad de que la autoridad responsable vuelva a sancionarla, se considera procedente, realizar en el capítulo correspondiente, únicamente el análisis de los agravios que plantean la inconstitucionalidad de las normas que prevén dicha sanción con independencia de que el partido político también refiera dicho agravio.

3. Actualización de supuesto previsto en el artículo 229 de la Ley Electoral (la persona sancionada tenía el carácter de precandidata).

En la demanda del recurso de apelación se ofrecen diversas razones para intentar justificar que, en el presente caso, la persona sancionada no se encontraba en el supuesto previsto en el artículo 229 de la Ley Electoral.

Contrario a los planteamientos de las demandas, Aidé Ibarra Castro sí tuvo el carácter de precandidata por la Diputación federal correspondientes al estado de Guerrero; por lo tanto, tenía la obligación en materia de fiscalización de entregar su informe de gastos de precampaña.

En primer lugar, antes de analizar los casos, es importante precisar que la Sala Superior ha sostenido el criterio relativo a que **las personas que pretendan ser postuladas por un partido político a candidaturas para 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 a una candidatura por 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 se señala en las demandas⁴⁴.**

⁴⁴ Véase el SUP-RAP-121/2015, SUP-RAP-183/2015 y SUP-RAP-204/2016

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.

En el caso, es un hecho no controvertido que:

-Aidé Ibarez Castro al contestar el requerimiento que le fue efectuado por la UTF respecto de la publicidad encontrada a su nombre como Precandidata de MORENA a la Diputación Federal por el distrito IV de Guerrero, mediante escrito de diecinueve de marzo reconoció haber solicitado su registro como aspirante a la precandidatura ante el partido político MORENA, aun cuando señala no haber realizado gastos.

Así, con independencia de si la publicidad encontrada respecto de la ciudadana constituyó actos de precampaña, lo cual será materia de análisis en apartados posteriores, arrojan elementos que evidencian la ciudadana sancionada manifestó haber solicitado su registro como aspirante a la precandidatura.

En conclusión, la ciudadana en mención tuvo el carácter de precandidata a Diputada Federal, **con independencia de si existió un periodo formal de precampañas, si se acreditó o no que realizó actos en ese sentido o si existió un registro formal del partido político en el que se le denominara expresamente con tal carácter.** Similares consideraciones fueron razonadas por la Sala Superior al resolver los medios de impugnación **SUP-JDC-416/2021 y acumulados** y en el **SUP-RAP-74/2021 y acumulados.**

Como se anticipó en el apartado previo, en el presente no se realizó pronunciamiento alguno sobre el carácter de Julieta Kristal Vences Valencia, dado que dicho análisis le corresponderá al INE con motivo de la revocación parcial previamente determinada por esta Sala Regional.

4. La persona sancionada tenía la obligación en materia de fiscalización de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.

Respecto de que no existió una etapa de precampaña denominada así por el partido político de acuerdo con su procedimiento interno y, por lo tanto, desde su óptica, las personas sancionadas no tenía que reportar gastos, la Sala Superior 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, precandidaturas y candidaturas en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación de transparentar de manera permanente sus recursos⁴⁵.

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 menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.

Debe destacarse que las personas aspirantes, precandidatas y candidatas cuentan con 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, precandidatas y candidatas, como lo precisó la autoridad fiscalizadora, son responsables solidarias respecto de la conducta en análisis.

⁴⁵ En términos de lo razonado en el juicio SUP-JDC-1521/2016.

Consecuentemente, en la hipótesis no concedida de que no hubo una etapa de precampañas como se alega en la demanda, la aspirante o precandidata Aidé Ibaréz Castro no se encontraba exenta de presentar el informe de precampaña, **porque, aun cuando no hubiese tenido ingresos y egresos, tenía el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora en ceros.**

Bajo esa línea argumentativa fueron resueltos por la Sala Superior el juicio **SUP-JDC-416/2021** y acumulados y el recurso **SUP-RAP-74/2021** y acumulados.

5. Carácter del informe presentado por MORENA.

En las demandas se manifiesta como agravio que la resolución del Consejo General está indebidamente fundada y motivada, porque la responsable ilegalmente consideró que se omitió presentar el informe de precampaña, ya que MORENA presentó de manera cautelar 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 del recurrente y la actora, las personas sancionadas no eran acreedoras 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 la Sala Superior.

Si bien es cierto, previamente se determinó que respecto de Julieta Kristal Vences Valencia debe revocarse la determinación impugnada, a efecto de valorar entre otras cuestiones, si dicha ciudadana estaba obligada o no a presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

Con independencia de lo anterior, debe precisarse que, de ser el caso, el informe presentado por MORENA en modo alguno podría considerarse como extemporáneo, ya que éste debía presentarse

cuando aún fuera posible la verificación y revisión de lo reportado por el partido y la referida ciudadana.

En el caso concreto, MORENA presentó, el informe de Julieta Kristal Vences Valencia⁴⁶ de *manera cautelar*—el veintidós de marzo—, casi un mes después de que concluyera el procedimiento de revisión de informes de gastos de manera que fue imposible la fiscalización correspondiente.

En efecto, la línea jurisprudencial que ha establecido la 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 interpretación 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 fiscalizadora⁴⁷.

⁴⁶ Por cuanto hace a los hechos materia de análisis, MORENA presentó únicamente el informe de Julieta Kristal Vences Valencia tal como se advierte del contenido de la demanda y su anexos (entre ellos el escrito de veintidós de marzo), del dictamen consolidado y del escrito de fecha veintidós de marzo que fue remitido por el INE. En el caso de Aidé Ibarra Castro no presentó su informe de precampaña.

⁴⁷ Véase la 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,

Ello, sin dejar de observar que la temporalidad en que se rinde no 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, una vez realizados los requerimientos necesarios que la ley permite, en garantía del derecho al debido proceso.

En ese orden de ideas, para el caso de que el INE determine que la actora estaba obligada a presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, el informe presentado por MORENA no podría considerarse como válido, ni siquiera de manera extemporánea, ya que, de la demanda, el dictamen consolidado y las constancias que obran en el expediente se advierte que el escrito fue recibido una vez concluido el procedimiento de revisión de informes de precampaña para las Diputaciones Federales.

Conviene traer a colación el calendario de fiscalización que fue aprobado por la autoridad electoral para las precampañas de las Diputaciones Federales, a efecto de evidenciar que la presentación del informe de la precandidata de MORENA se realizó una vez que había concluido el proceso de fiscalización:

Diputaciones Federales⁴⁸

Periodo de precampaña		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
Inicio	Fin	3	12	7	15	6	3	7
miércoles, 23 de diciembre de 2020	domingo, 31 de enero de 2021	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

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. Consultable en la 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.

⁴⁸ En términos del anexo único del acuerdo INE/CG519/2020.

Como se advierte, la información fue presentada ante la autoridad fiscalizadora después de que concluyera el proceso de revisión de informes de precampañas a de las Diputaciones Federales y tan solo unos días antes de que el Consejo General conociera del Dictamen Consolidado y del proyecto de resolución correspondientes a la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los partidos políticos al cargo de **Diputaciones federales**.

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

Debe recordarse que conforme al criterio de la Sala Superior⁴⁹ 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 aconteció en el caso concreto.

En vista de lo cual, en caso de que el INE determine que la actora estaba obligada a presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, deberá tomar en consideración que el informe presentado por MORENA no podría ser considerado como válido, **ni siquiera de manera extemporánea**.

Cabe resaltar que, similares consideraciones, sostuvo la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados y el recurso SUP-RAP-74/2021 y acumulados, respecto de la entrega de los informes.

6.Propaganda.

⁴⁹ Criterio sostenido en las sentencias de los expedientes SUP-RAP-197/2016, SUP-JDC-1521/2016 y la Opinión 03/2016.

En las demandas se cuestiona la existencia de actos de precampaña, al considerar que la autoridad responsable no acreditó su existencia, ya que no se analizaron a cabalidad los siguientes elementos: finalidad, temporalidad y territorialidad ni el nexo causal en términos de la tesis LXIII/2015.

De la resolución impugnada y sus anexos se advierte que la autoridad responsable tuvo por acreditada la existencia de diversa propaganda relacionada con las aspirantes a las candidaturas a Diputaciones Federales por los estados de Guerrero y Puebla, y se analizaron y verificaron según el caso, los elementos de finalidad, temporalidad y territorialidad.

Por ende, antes de hacer el análisis correspondiente de los agravios del recurrente, resulta importante precisar lo que quedó establecido de la investigación y análisis de la autoridad responsable respecto de cada una de las precandidatas.

En primer término, la autoridad responsable analizó que derivado del monitoreo realizado en vía pública había tenido conocimiento de propaganda que promovía a las ciudadanas Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia, y que el partido político había omitido registrar los gastos por dichos hallazgos detectados en las entidades de Puebla y Guerrero.

En ese sentido la autoridad fiscalizadora razonó que, debía verificar si en esos casos se presentaban de manera simultánea los elementos mínimos señalados en la Tesis LXIII/2015 de la Sala Superior de rubro: **GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN**⁵⁰ consistentes en:

⁵⁰ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 88 y 89.

a) **Finalidad:** Que genere un beneficio a la precandidatura.

b) **Temporalidad:** Se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en el período de las precampañas electorales, siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido o precandidatura, al difundir el nombre o imagen del precandidato, o se promueva el voto en favor de la persona.

c) **Territorialidad,** la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo.

En vista de lo cual, en cada caso analizó lo siguiente:

-Respecto de la ciudadana Aidé Ibarez Castro se advierte que la autoridad responsable tuvo por acreditado que la propaganda contaba con los siguientes elementos:

Propaganda: Lonas (una ubicación)



Finalidad: Difunde imagen de Aidé Ibarez Castro y de MORENA.

Temporalidad: Dentro del periodo de precampaña.

Territorialidad: Se encuentra ubicada en el distrito 4, por el

que se postula⁵¹.

-Así también refirió que en la propaganda se advertía una relación de la ciudadana con el partido ya que en la misma se ostenta como aspirante a Precandidata del distrito IV en Guerrero.

-Por cuanto hace a la ciudadana Julieta Kristal Vences Valencia, es posible advertir que la autoridad responsable tuvo por acreditada la existencia de la propaganda, por lo siguiente:

Propaganda: Bardas (diecinueve ubicaciones)⁵²



⁵¹ En cada testigo del anexo 3.5.1 del dictamen consolidado se detallaron la ubicación exacta y las evidencias de la propaganda.

⁵² A manera de ejemplo de la propaganda se colocan fotos de los tres estilos de publicidad que fueron colocadas en las bardas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-530/2021
Y ACUMULADOS.



Finalidad: Difunde el nombre de Julieta Kristal Vences Valencia y promociona los colores de MORENA, presentó intención de reelección

Temporalidad: Dentro del periodo de precampaña.

Territorialidad: Se encuentra ubicada en el distrito 8, por el que se postula⁵³.

-Así también refirió que en la propaganda se advertía una relación de la ciudadana con el partido ya que es Diputada

⁵³ En cada testigo del anexo 3.5.1 del dictamen consolidado se detallaron la ubicación exacta y las evidencias de la propaganda.

Federal por Puebla, y tuvo manifestación de reelección.

Así, la autoridad estableció que **MORENA había cometido la falta consistente en no reportar egresos** y por tanto había incumplido con la obligación prevista en los artículos 79, numeral 1, inciso a) fracción I de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento, que en el caso consistía en reportar los gastos relacionados por concepto de lonas y bardas.

Al respecto también valoró que, si bien había notificado al partido político sobre dicha omisión y la existencia de la propaganda referida mediante el oficio INE/UTF/DA/7726/2021, éste no había solicitado hasta ese momento la habilitación correspondiente para el registro de las precandidaturas en el SNR, por tanto, estimó que, el partido político había omitido registrar los gastos por dichos hallazgos.

En ese sentido, la autoridad concluyó que existía un beneficio a las personas Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia, en el marco del proceso electoral en curso, puesto que la propaganda cumplía con los elementos establecidos en la tesis LXIII/2015 previamente citada, y que además existía una intención de posicionar a las ciudadanas ante el electorado, situación que se vinculó con el registro realizado en las entidades de Guerrero y Puebla, en las que se había acreditado la difusión de la propaganda.

En vista de lo cual, es posible advertir que contrario a lo que se afirma en las demandas, en el dictamen consolidado y sus anexos sí fueron analizados de manera concatenada los elementos de la propaganda consistentes en la finalidad, territorialidad y temporalidad, así como el beneficio y el nexo con las ciudadanas y el partido, estableciéndose los motivos y los fundamentos jurídicos

aplicables.

Aunado a que, en las demandas en ningún momento se combaten las consideraciones por las cuales se tuvieron por acreditados los elementos necesarios para tener por configurada la propaganda electoral, se limita a señalar que no se acreditaron los elementos idóneos, el nexo y la conducta o que correspondían a un proceso electoral de años previos.

Para esta autoridad, estas afirmaciones son insuficientes para desestimar el análisis y la argumentación utilizada por la autoridad responsable, ya que no aporta elementos o razonamientos que acrediten que la responsable realizó un indebido análisis.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, que el recurrente aluda que las consideraciones analizadas se encontraban en el dictamen consolidado y no en la resolución impugnada, ya que en ese sentido la Sala Superior ha considerado que los dictámenes consolidados forman parte integral de la fundamentación y motivación de la correspondiente resolución⁵⁴.

Ello, al margen de que, por la existencia de la propaganda únicamente se sancionó al partido político, y se valoró que MORENA no se había deslindado de ésta, lo cual deja firme la imputación hecha al partido político conforme a las consideraciones planteadas en el recurso de apelación.

No obstante, en términos de lo planteado en el juicio de la ciudadanía, como se anticipó Julieta Kristal Vences Valencia sí se deslindó de dicha propaganda y en su caso el INE valorará la trascendencia de dicho escrito en cuanto a la imputación realizada

⁵⁴ Entre otros en el SUP-RAP-251/2017.

a dicha ciudadana consistente en si tenía la obligación o no de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

7. Individualización de la sanción al partido político.

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.

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 (entre ellos el de Julieta Kristal Vences Valencia), mediante el escrito de veintidós de marzo 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 recurrente que la autoridad incurrió en una violación a los principios de tipicidad, taxatividad, progresividad, proporcionalidad y exacta aplicación de la Ley Electoral, al sancionarle incorrectamente por la supuesta omisión de presentar los referidos informes. 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 político, 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 la Sala

Superior.

Al respecto, se estiman **inoperantes** los motivos de disenso, en virtud de que, los diversos conceptos de agravio que formula el partido político tienen relación con distintos aspectos resueltos de forma previa en la presente resolución.

8. Solicitud de inaplicación.

El recurrente y la actora solicitan la inaplicación del artículo 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la Ley Electoral⁵⁵, por las siguientes razones:

- Consideran que la sanción de la pérdida del derecho a ser registrada o 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 votada o votado establecido en el artículo 35 de la Constitución federal;
- Señalan que dichas normas no prevén la posibilidad de valorar las circunstancias particulares de cada caso, como

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 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.

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;

- Consideran 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 registrada o registrado o en su caso la cancelación, lo que implica una restricción excesiva, desproporcionada e inconstitucional al derecho humano a ser votada o votado;
- Afirman que las normas referidas son contrarias al principio de no restricción de derechos humanos, ya que la Constitución Federal no establece una restricción al derecho a ser votada o votado y al derecho de afiliación relacionado con la presentación de informes de precampaña, por lo que la pérdida del derecho a ser registrada o registrado o, en su caso, la cancelación del registro no tiene sustento constitucional;
- Por lo anterior, solicitan que se inapliquen los artículos 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c) de la Ley Electoral.

Conforme a lo anterior, solicitan que se determine si la sanción de pérdida del derecho a ser registrada o registrado a una candidatura o, en su caso, la cancelación del registro por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña es acorde a la Constitución Federal o, si dichas porciones normativas deben ser inaplicadas por restringir de manera injustificada el derecho a ser votada o votado.

Se considera **fundado parcialmente** el planteamiento, en virtud de las razones siguientes:

En primer término, para realizar el análisis del agravio planteado, es necesario seguir las líneas argumentativas implementadas por la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados y en el recurso SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

Ahora bien, en ese sentido las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho al registro en la candidatura 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 los demandantes de inaplicar al caso concreto tales disposiciones.

No obstante, este órgano jurisdiccional considera que, en el caso concreto, le asiste la razón al partido político y a la actora cuando sostienen 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 la legislatura 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 o registrada a una candidatura 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.

⁵⁷ Registro digital 2007343.



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 Federal, 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 las precandidaturas 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, 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 votada o 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.

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.

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 impongan al ejercicio de los derechos a votar y ser elegido o elegida, 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, la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho al voto adquiere una especial relevancia en las sociedades democráticas. Los presupuestos de un Estado democrático se fundamentan en la participación inclusiva y universal de los ciudadanos, por lo cual, estos deben tomarse en consideración en la interpretación y aplicación del derecho⁶⁰.

Sin embargo, este estándar no impide que los integrantes de una sociedad democrática tomen medidas para proteger su sistema en contra de ciertas conductas que representen un riesgo para su preservación. Es posible establecer restricciones a los derechos político-electorales de los individuos, en casos en que sujetos individuales realicen un serio abuso de una posición pública o cuando una conducta pretenda socavar el Estado de derecho o los fundamentos de la misma democracia⁶¹.

La aplicación de estas medidas severas de restricción no pueden dictarse de forma indiscriminada, sino que, para ajustarse al principio de proporcionalidad, requieren tener una conexión razonable y suficiente entre la sanción y la conducta y circunstancias de la persona en cuestión⁶². Una restricción

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.

⁶⁰ CEDH, Case of Hirst v. The United Kingdom (No. 2), Application no. 74025/01, párrafos 58-62.

⁶¹ *Ibid.*, párrafo 71.

⁶² *Idem*.

absoluta a un derecho tan importante, aplicable de forma genérica a todo un grupo por el simple hecho de identificarse como tal sin considerar la naturaleza de la gravedad de la conducta, el daño provocado o las circunstancias particulares, puede ser incompatible con los derechos humanos⁶³.

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 Ley Electoral, 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 al registro como candidata o 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 o votada.

⁶³ Ibid., pág. 82.

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 electoral.

En vista de lo expuesto, en torno a la interpretación constitucional que debe prevalecer al resolver los planteamientos de cara a la sanción a imponer con motivo de la no presentación de informes de gastos de precampañas, esta Sala Regional advierte que, en el caso concreto, se encuentra compelida a seguir la guía de interpretación determinada por la Sala Superior al resolver en la sesión pública de nueve de abril el juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados y en el recurso SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

Así, en primer término, es necesario analizar el marco normativo de los valores a considerar.

8.1. Marco normativo del derecho al sufragio.

Como premisa normativa inicial, es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior⁶⁴ 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,

⁶⁴ Tal como se refirió al resolver los juicios SUP-JDC-416/2021 y acumulados, así como el diverso SUP-RAP-74/2021.

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 votada o votado. Además, los requisitos exigidos a la ciudadanía para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados, como se indicó, con criterios razonables y proporcionales⁶⁵.

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 principio de legalidad; es decir, deben estar expresamente previstas en una ley y cumplir el requisito de proporcionalidad⁶⁶.

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.

⁶⁵ Pleno de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, Sentencia de 12 de enero de 2010, pág. 91.

⁶⁶ 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.

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 razonables⁶⁷.

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 criterios⁶⁸.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos 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. De 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 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 públicos⁶⁹.

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

⁶⁷ 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.

⁶⁸ *Ibid.*, párr. 15.

⁶⁹ 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.

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 preservación⁷⁰.

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 ciudadanía⁷¹. 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 Interamericano⁷².

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 democrática⁷³.

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 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 legítimo⁷⁴.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 208.

⁷² Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párr. 166.

⁷³ Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 148 a 150.

⁷⁴ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párrafos., 185 y 186.

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

El artículo 229 de la Ley Electoral 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 candidaturas, de manera individual por cada una de sus personas precandidatas 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 precandidaturas 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 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.

El artículo 229, numeral 3, establece dos hipótesis distintas, la primera regula el supuesto en el que las personas precandidatas 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 al registro a la candidatura, mientras que la segunda hipótesis regula aquellos casos en los que las personas precandidatas no obtuvieron la postulación señalando que serán sancionadas en términos del libro octavo de la ley.

En este sentido, si una persona precandidata 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 registrada legalmente como candidata.**

Por su parte, las personas precandidatas que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionadas en los términos de lo establecido por el Libro Octavo, Título Primero, Capítulo I, de la Ley Electoral.

El artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la Ley Electoral establecen, conjuntamente, las consecuencias en caso de que las precandidaturas 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 las personas aspirantes, precandidatas o candidatas 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 las personas aspirantes, precandidatas o candidatas 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

las personas precandidatas como obligadas respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

En este modelo de fiscalización, las precandidaturas son responsables solidarias y pueden ser sancionadas 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.

Lo anterior, ya que el bien jurídico del sistema de fiscalización requiere constatar el uso y destino real de los ingresos y gastos de las personas precandidatas, 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 la legislatura 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 señalar que esta Sala Regional adopta en esencia, la argumentación que formuló la Sala Superior en los precedentes SUP-JDC-416/2021 y acumulados y SUP-RAP-74/2021 y acumulados, en los que, haciendo referencia al contenido de 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), distinguió con claridad que en

la especie, se estaba en presencia de preceptos que no habían sido objeto de estudio en las referidas acciones; a saber el artículo 229, párrafo 3, de la Ley Electoral; pero además, fue explícita al señalar que el ejercicio de interpretación realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estaba enmarcado en un modelo de control de constitucionalidad distinto, identificado por el estudio de la abstracción de las normas generales que analiza.

De esa manera, el ejercicio de interpretación que realiza este órgano de control jurisdiccional electoral, limitado a la concreción de los actos, debe seguir fundamentalmente, la pauta que ha orientado la Sala Superior en un ejercicio de interpretación de las mismas características, en que la concreción de la disposición normativa pone de relieve que se está en presencia de una sanción en sentido material.

8.3 Precedentes sobre la gradualidad de las sanciones ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos.

En el **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 las personas precandidatas no quedan eximidas 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, en ese caso concreto, se ordenó al Consejo General emitir una nueva determinación en la que reindividualizara 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 Electoral, 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 o votada; 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 Ley General, 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.

En el **SUP-REC-103/2016** La Sala Superior determinó que a las personas recurrentes les era aplicable el supuesto normativo a que se refieren los artículos 229, párrafo 3, de la Ley Electoral, 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 una precandidatura 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 registrada legalmente a la candidatura.

En este sentido, consideró que a las personas 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 la 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 las personas precandidatas obligadas por la normativa de fiscalización, dentro del plazo establecido en la normativa electoral, o bien, el que en su caso conceda el INE.**

Además, sostuvo que, una vez acreditada la voluntad de las personas obligadas 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 las personas 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 Ley Electoral 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 era apta para excluir de responsabilidad a las personas entonces precandidatas, 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 UTF 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 precandidaturas, no aplican, por lo que resultaba legal que el Consejo General y, posteriormente, la Sala Regional hubieran determinado aplicar el supuesto previsto en el artículo 229, párrafo 3 de la Ley Electoral.

Como se ha visto, la línea jurisprudencial de la 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 las precandidaturas no entregan sus informes.

Adicional a ello, la Sala Superior al resolver Superior en el juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados y en el recurso SUP-RAP-74/2021 y acumulados, mismos que como se anticipó, sirven de **guía y precedentes para la emisión de la presente determinación** fue 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.

8.4 Análisis del caso concreto.

Como se indicó, el recurrente y la actora solicitan la inaplicación al caso concreto de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley Electoral, ya que, en su opinión, la sanción de pérdida del derecho de sus precandidaturas a ser registradas 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 votada o votado establecido en el artículo 35 de la Constitución federal.

Como se dijo, se considera **fundado parcialmente** el agravio, 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 Suprema Corte–, lo cierto es que los artículos 229 y 456 de la Ley Electoral 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 de la Constitución Federal, en relación con el diverso artículo 1º. De ahí que el Consejo General debe interpretar y aplicar la norma en cuestión, analizando en todo momento la proporcionalidad de la sanción frente a este derecho de las personas precandidatas.

En ese sentido, la interpretación de la norma que más les favorece 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 Ley Electoral– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes.

De esta manera, se considera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa se encontrará ahora 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, si bien es **infundado** el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad de las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho al registro de la candidatura 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 Ley Electoral 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 precandidatas 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 recurrente y a la actora** 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 de la Constitución federal, de ahí que sea necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, 445 y 456, numeral 1, inciso c), de la Ley Electoral.

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

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, quienes imparten justicia 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:

- *“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”⁷⁵.

⁷⁵ 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



- ***“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 un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvencional 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 inconvencionalidad”.

“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”⁷⁶.

- ***“[...] 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 ordenamiento⁷⁷; 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”⁷⁸.***

Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 337, número de registro 2018696.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Sirve de apoyo la Tesis de rubro INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO-PERSONA.

⁷⁸ 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.

Como se desprende de los criterios de la Suprema Corte, la interpretación conforme es una obligación de quienes imparten justicia, aplicable en los casos en que se esté en la presencia de una norma que resulte sospechosa o dudosa, de cara a los parámetros del control de constitucionalidad y convencionalidad.

Es decir, cuando el juzgador o juzgadora 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 recurrente pretende que se inaplique la porción normativa relativa al artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la Ley Electoral.

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 recurrente 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 Ley Electoral. 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 de la legislatura 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, ya que se debe recordar que existe una deferencia a la legislatura democrática que genera la presunción de que el acto legislativo es conforme al procedimiento y contenido de la Constitución.

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

El recurrente considera que es una sanción desproporcionada que vulnera el derecho fundamental a ser votada y votado que se encuentra previsto en la Constitución federal 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, se estima que la aplicación en automático de la máxima sanción a todas las precandidaturas 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 consecuencia jurídica directa debe ser la supresión del derecho a ser votada de esa persona.

La conclusión de la autoridad responsable es incompatible con los criterios de la Suprema Corte 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 este Tribunal Electoral 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 públicas⁷⁹.

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, se considera que la interpretación y aplicación estricta y automática de la sanción prevista en el artículo 229 de la Ley Electoral es incompatible con el ejercicio efectivo del derecho a ser votada y votado reconocido en la Constitución federal.

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

Al efecto, se considera que el artículo 229 de la Ley Electoral admite una interpretación conforme que la hace armónica con el artículo 35 constitucional y que maximiza el derecho a ser votado o votada, 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

⁷⁹ Tal como se estableció en al resolver los juicios SUP-JDC-416/2021 y acumulados y el SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

c), fracciones I, II y III, en relación con lo dispuesto en los artículos 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley Electoral.

En ese sentido, bajo una interpretación conforme en los términos indicados, 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 de la precandidatura infractora a ser registrada como candidata o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

Como resultado de esta interpretación conforme y sistemática de las disposiciones impugnadas se considera que se armoniza la ley secundaria con la Constitución Federal, 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 o literal y en automático, sino que tendrá a su disposición el catálogo de sanciones que prevé el artículo 456 de la Ley Electoral para las personas aspirantes y precandidatas.

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 votada de la ciudadanía, 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 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 a las precandidatas, 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 cada una de las aspirantes cometió la infracción.

Así, en similares términos resolvió la Sala Superior en el juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados y en el recurso SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

8. Efectos.

En atención a los argumentos previamente desarrollados, lo conducente es:

a) Por cuanto hace a MORENA.

Confirmar la resolución impugnada en lo que respecta a la multa del partido político MORENA.

b) Por lo que respecta a la ciudadana Aidé Ibarez Castro

Revocar la sanción respecto de la precandidata Aidé Ibarez Castro para que el Consejo General en un plazo **cinco días** contados a partir de que se le notifique la presente sentencia,

califique nuevamente la falta cometida por la precandidata y realice la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada -conforme al catálogo de sanciones previamente expuesto- para inhibir este tipo de conductas, Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.

c) Por cuanto hace a Julieta Kristal Vences Valencia.

Revocar la resolución impugnada para que el Consejo General en el plazo referido se pronuncie respecto de la trascendencia del deslinde en la propaganda, y a partir de lo que determine, establezca si realizó actos de precampaña, si tenía el carácter de precandidata, y derivado de ello si incurrió en la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña (es decir, si se acreditó o no dicha falta).

Para el caso de determinar que persiste la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña respecto de Julieta Kristal Vences Valencia, deberá calificar nuevamente la falta cometida por la actora y realizar la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada -conforme al catálogo de sanciones previamente expuesto- para inhibir este tipo de conductas, valorando para ello, entre otros elementos el deslinde presentado. Lo anterior, a la luz de la referida interpretación conforme.

Asimismo, se 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 como⁸⁰:

- 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;

⁸⁰ 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.

- 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.

Así, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida a las precandidatas; 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, **así también deberá valorar los escritos de deslinde que se hayan presentado al efecto.**

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

- La aspirante de MORENA Aidé Ibarra Castro es material y formalmente precandidata.
- Para el caso que determine que Julieta Kristal Vences Valencia estaba obligada a presentar informe de ingresos y gastos de precampaña y que tenga por acreditada dicha falta, deberá considerar que, el informe presentado por MORENA no podría ser estimado como válido, ni siquiera de manera extemporánea.
- En caso de que el Consejo General decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación de los registros de

las precandidatas involucradas, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura.

Lo cual deberá informar a esta Sala Regional dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la emisión de la resolución ordenada, en la oficialía de partes, o bien si lo desea, como medida excepcional para evitar la movilidad dada la contingencia sanitaria, por correo electrónico a la cuenta cumplimientos.salacm@te.gob.mx, para lo cual deberá precisar la clave del juicio.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes **SCM-JDC-531/2021** y **SCM-RAP-18/2021** al diverso **SCM-JDC-530/2021**, por lo que se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **sobresee** el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-531/2021**.

TERCERO. Se **confirma** la multa impuesta al partido político.

CUARTO. Se **revoca parcialmente** la resolución impugnada para los efectos precisados en la presente sentencia.

QUINTO. Se dejan sin efectos los actos que, en relación con las ciudadanas Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia, hubieran sido emitidos con motivo de la resolución impugnada

NOTIFÍQUESE personalmente al recurrente y a la actora, **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados** a las demás personas interesadas. Así también, infórmese vía correo electrónico a Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017.

Devolver los documentos que correspondan y en su oportunidad, archivar los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, la Magistrada y los Magistrados con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas quien formula voto particular, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR⁸¹ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS⁸² EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-530/2021 Y ACUMULADOS⁸³

1. Contexto

En la Resolución impugnada, entre otras cuestiones, se sancionó a las ciudadanas Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia con la pérdida de su registro como candidatas al cargo de diputadas federales y a MORENA con sanciones económicas (reducción de ministraciones y multas).

Esto, pues el Consejo General consideró que las ciudadanas sí fueron precandidatas de MORENA al haber realizado actos de precampaña, por lo que estaban obligadas a presentar su informe de ingresos y gastos correspondiente, situación que no realizaron.

⁸¹ Con fundamento en el artículo 193.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este tribunal.

⁸² En la elaboración de este voto colaboró Hiram Navarro Landeros.

⁸³ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.

2. Sentencia

En la sentencia de la que este voto forma parte, primero se sobreseyó el juicio SCM-JDC-531/2021.

Después se concluyó que el INE determinó correctamente que dichas personas fueron precandidatas de MORENA.

Respecto de Julieta Kristal Vences Valencia se revocó la Resolución impugnada para que el Consejo General se pronunciara respecto de la trascendencia del deslinde que hizo de la propaganda que supuestamente le fue atribuida. En consecuencia, deberá emitir una nueva resolución en que establezca si realizó actos de precampaña y tenía el carácter de precandidata, y derivado de ello, si incurrió en la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña (es decir, si se acreditó o no dicha falta).

Por lo que ve a la imposición de la multa a MORENA, se confirmó.

Finalmente, en relación con la precandidata Aidé Ibarez Castro, se revocó la sanción para que el Consejo General califique nuevamente la falta cometida por la precandidata y realice la individualización correspondiente.

Lo anterior, pues partiendo de que la determinación del INE de tenerla como precandidata -pues realizó actos de precampaña- era correcta, se consideró que el Consejo General debía individualizar nuevamente la sanción a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables referidas en la sentencia.

3. ¿Por qué emito este voto?

Para explicar las razones de mi disenso con la decisión de la mayoría, debo comenzar por reconocer en qué partes de la sentencia estoy de acuerdo.

3.1. ¿En qué estoy de acuerdo con la sentencia?

3.1.1. Sobreseimiento

Estoy de acuerdo con sobreseer el juicio SCM-JDC-531/2021 por las razones señaladas en la sentencia.

3.1.2. Revocación de la resolución por lo que ve a Julieta Kristal Vences Valencia (actora en el juicio SCM-JDC-530/2021)

También estoy de acuerdo -por las razones expresadas en la sentencia- con revocar la Resolución impugnada respecto de la omisión del Consejo General de valorar el deslinde presentado por Julieta Kristal Vences Valencia de la propaganda de precampaña.

3.1.3. Confirmar las sanciones a MORENA

También estoy de acuerdo en confirmar las sanciones impuestas a MORENA.

3.1.4. Constitucionalidad de las disposiciones

Estoy de acuerdo con la declaración que se hace en la sentencia al afirmar que la sanción cuestionada por MORENA, es constitucional.

En este punto considero importante señalar que, además de las razones expresadas en la sentencia, para mí, su constitucionalidad deriva del sistema de fiscalización que protege a nuestra democracia y se eviencia con un test de proporcionalidad. Explico.

a. Fiscalización de los recursos

Del artículo 41 párrafo segundo Bases I y II párrafos primero y penúltimo, Base IV, y Base V de la Constitución se desprenden los siguientes mandatos:

- (i) Se garantizará a los partidos políticos que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, para lo cual la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento.
- (ii) Los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado.
- (iii) El financiamiento se otorgará conforme a lo ordenado en la Base II, y a lo que disponga la ley.
- (iv) La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidaturas y en las campañas electorales.
- (v) La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidaturas a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.
- (vi) La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.
- (vii) En la ley se ordenarán procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento a esas disposiciones.

Esta última previsión es una medida eficaz que contribuye a que el INE pueda ejercer adecuadamente su atribución constitucional -prevista en el propio artículo 41- de supervisar el origen y destino de los recursos de los partidos políticos mediante su labor de fiscalización.

En ese sentido, la Ley Electoral y la Ley de Partidos⁸⁴, establecen que el INE por conducto del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la UTF se ocuparán de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

El Consejo General cuenta con atribuciones para emitir los Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.

La UTF es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, y personas precandidatas y candidatas, respecto del origen, monto destino y aplicación de los recursos que reciban de cualquier tipo de financiamiento. También le compete investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas.

Los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento público y privado del cual dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

Cada partido político será responsable de llevar su contabilidad mediante los registros contables que efectúe en el sistema para tal fin, a los que el INE tendrá acceso en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

Se prevé la obligación de presentar informes de precampaña y campaña, los plazos en que los partidos políticos deben cumplir con esa obligación y la responsabilidad solidaria de las personas precandidatas y candidatas en el cumplimiento de esta obligación.

⁸⁴ Artículos 30, numeral 1, incisos a), b) y f); 35; 190, numeral 2; 191 al 200; 428, 429, 430 y 431 de la Ley Electoral; así como 25, numeral 1; 59; 60; 79 y 80 de la Ley de Partidos.

La propia ley regula el procedimiento para la presentación y revisión de los informes que los partidos políticos deben entregar a la UTF.

Así, los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todas sus personas precandidatas y candidatas resulten o no ganadoras en la contienda electiva.

En principio, es a partir de los informes presentados por los partidos políticos y las personas que participan en la contienda que el INE ejerce su función fiscalizadora.

Dicha facultad fiscalizadora tiene como fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos 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 y rendir cuentas a la sociedad.

b. Constitucionalidad de la norma al caso concreto [test de proporcionalidad]

En la jurisprudencia 2/2012 (9a.)⁸⁵ la Suprema Corte, dispuso distintos requisitos que es necesario satisfacer para determinar que una medida establecida en la legislación, que restringe derechos humanos, es válida.

Así, la persona juzgadora debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es:

⁸⁵ Tesis de jurisprudencia 2/2012 (9a.), de rubro **RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS**. Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, febrero de 2012 (dos mil doce), página 533.

- En primer lugar, **admisible** dadas las previsiones constitucionales, es decir, que busque un fin constitucionalmente legítimo.
- En segundo lugar, si es el medio **necesario** para proteger esos fines constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos;
- En tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse **proporcionales**.

En ese sentido, una de las herramientas o mecanismos que se puede usar para revisar si una norma es constitucional o no, es un *test (prueba) de proporcionalidad*, que sigue los pasos que a continuación se señalan:

1. Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.

Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención de quienes legislan en el ejercicio de otros derechos⁸⁶.

2. Revisar la idoneidad de la medida. Presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue la afectación, siendo suficiente que la medida

⁸⁶ Tesis 1a.CCLXV/2016, de rubro **PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA**, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016 (dos mil dieciséis), Tomo II, página 902.

contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que buscan quienes legislan⁸⁷.

3. **Realizar un examen de necesidad.** Implica corroborar si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto⁸⁸.
4. **Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto.** En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho humanos que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin que busca. Es decir, se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos afectados.

En consecuencia, la medida impugnada solo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue la legislación es mayor al nivel de intervención en el derecho humano. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, por tanto, inconstitucional⁸⁹.

⁸⁷ Tesis 1a.CCLXVIII/2016, de rubro **SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016 (dos mil dieciséis), Tomo II, página 911.

⁸⁸ Tesis 1a.CCLXX/2016, de rubro **TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016 (dos mil dieciséis), Tomo II, página 914.

⁸⁹ El Tesis 1a.CCLXXII/2016, de rubro **CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016 (dos mil dieciséis), Tomo II, página 894.

Establecido lo anterior, presento el examen de proporcionalidad, respecto de la porción normativa contenida en el artículo 229.3 de la LGIPE:

Examen de proporcionalidad Artículo 229.3 de la LGIPE	
Requisito	Consideraciones
<p>Fin legítimo</p> <p>¿La restricción busca un fin legítimo?</p>	<p>El artículo 35 de la Constitución fracción II establece el derecho de la ciudadanía a ser votada para todos los cargos de elección popular. Para lo cual deben cumplir los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.</p> <p>El artículo 229 de la LGIPE determina ciertas reglas y condiciones, en materia de fiscalización, que deben cumplir tanto partidos políticos como personas precandidatas y candidatas. El párrafo 3 establece una obligación de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña y señala que las personas que omitan presentar ese informe no podrán ser registradas como candidatas.</p> <p>Imponer dicho límite al derecho de ser votados y votadas, persigue, al menos, los siguientes fines legítimos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la licitud, la transparencia y la rendición de cuentas en el monto, gasto y origen de los recursos que soportan una precampaña o campaña; 2. Preservar la equidad en las contiendas electorales. <p>En tal virtud, la medida atiende a fines constitucionalmente legítimos que buscan fortalecer el Estado democrático, en favor de la ciudadanía que opta por vivir en ese régimen.</p> <p>Dichos fines procuran cuidar y vigilar los recursos públicos, su licitud, monto, gasto y origen durante las contiendas electorales, a través de la facultad fiscalizadora que la Constitución otorga al INE.</p>
<p>Idoneidad</p> <p>¿La medida es idónea?</p>	<p>La norma cuestionada cumple el requisito de idoneidad, pues tiene una relación directa con el fin que se persigue.</p> <p>En el caso, el informe que deben entregar las personas precandidatas debe contener la relación de ingresos y gastos del recurso público utilizado durante las precampañas, el que debe acompañarse de la documentación soporte de lo informado.</p> <p>Con dicho informe la autoridad fiscalizadora del INE tiene la oportunidad de llevar a cabo su función encomendada y medir que las personas participantes de la contienda no excedan el tope de gastos de precampaña establecido para la elección de que se trate y vigilar la oportuna utilización de los recursos.</p>



	<p>Ello es una medida que permite al INE conocer los montos involucrados y, por tanto, cuidar la utilización de recursos y salvaguardar la equidad en la contienda, en principio, a partir del análisis del contenido de los informes.</p> <p>En tal sentido, la disposición de dicha norma busca asegurar que quien no cumpla las obligaciones de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas no llegue a cargos del poder público por la trascendencia que podría tener permitir este acceso, a alguien cuya precampaña o campaña hubiera sido financiada con recursos de procedencia ilícita o ante la falta de certeza justamente en torno al origen de esos recursos.</p>
<p>Necesidad ¿La medida es necesaria?</p>	<p>Se cumple con el requisito de necesidad porque la obligación de presentar un informe permite al INE, llevar a cabo su facultad fiscalizadora, y evaluar los montos que están siendo utilizados en las contiendas electorales.</p> <p>De no existir estas disposiciones reglamentarias en la ley, se dejaría al INE sin herramientas para llevar a cabo la fiscalización de los recursos, cuya facultad es una disposición constitucional, que busca transparencia, rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda.</p> <p>De igual forma, la medida es necesaria pues permite salvaguardar la licitud del origen de los recursos de las precampañas y las campañas, al permitir a la autoridad fiscalizadora tener control sobre el gasto involucrado.</p> <p>Es verdad que el INE puede iniciar investigaciones de oficio y realiza monitoreos para detectar propaganda durante los procesos electorales; sin embargo, la obligación de los partidos políticos y personas precandidatas y candidatas de transparentar sus ingresos y gastos y rendir cuentas de los recursos empleados en ellas es una obligación originaria con base en la cual, el INE debería poder hacer su labor de fiscalización.</p> <p>Recordemos que al evolucionar nuestro sistema de fiscalización se incluyeron esas labores adicionales de monitoreo del INE ante la falta de reportes ciertos de quienes contendían en las elecciones.</p> <p>De la misma manera, en un principio, las personas precandidatas y candidatas no eran sujetos obligados en esta materia pero ante los retos que las labores de fiscalización realizadas por el INE han revelado, se hizo necesario incluirles como tales.</p> <p>Así la única forma de poder llevar a cabo el ejercicio de fiscalización dentro de un proceso electoral es a partir de un trabajo en colaboración de quienes contienden en las elecciones.</p>

	<p>De ahí que sea necesario que los partidos políticos y sus precandidaturas y candidaturas presenten informes sobre los recursos públicos que manejan.</p>
<p>Proporcionalidad ¿Es proporcional la medida con el fin buscado?</p>	<p>En el caso, se encuentran en juego el derecho del actor a ser votado frente al derecho de un colectivo, que es la sociedad, a la transparencia y rendición de cuentas del gasto público.</p> <p>Como antes se estableció, el derecho a ser votado tiene límites en el cumplimiento de los requisitos y reglas establecidas en la misma norma. Reglas que buscan consolidar un Estado democrático de derecho y cuidar los derechos del colectivo que viven en él.</p> <p>En tal sentido, el artículo 229.3 de la LGIPE busca asegurar que no lleguen a cargos públicos, de toma de decisiones importantes para el país, ya sea a nivel federal o local, personas que no cumplen, desde el inicio del proceso electoral, con la transparencia y rendición de cuentas en el monto, origen y gasto de los recursos públicos.</p> <p>Tratándose de quienes incumplen de manera absoluta con esta labor, es importante también esta medida -de cara a la sociedad- pues dicha omisión impide conocer el origen de los recursos que sostienen sus aspiraciones a ocupar un cargo de elección popular, así como, de ser el caso, los intereses que pudieran estar involucrados en que esa persona llegue a gobernar.</p> <p>Por tanto, debe considerarse que el grado de intervención en el derecho humano del actor es mínimo frente al grado de realización del fin perseguido por la norma, en favor de la sociedad.</p> <p>Lo anterior, debiendo considerar que, incluso, se dio oportunidad al actor de realizar manifestaciones en torno a su omisión de presentar el informe en materia de fiscalización, siendo que lo único que hizo fue pedir una prórroga para entregar tal información.</p> <p>Por tanto, fue el actor quien incumplió sus obligaciones para hacer efectivo su derecho a ser votado para algún cargo público.</p>

3.2. ¿En qué no estoy de acuerdo con la sentencia?

3.2.1. Estudio de interpretación conforme de las normas tildadas de inconstitucionales por lo que ve a Julieta Kristal Vences Valencia

Me aparto del análisis de la interpretación conforme que realiza la mayoría, en cuanto a la individualización de la sanción que pudiera aplicarse a Julieta Kristal Vences Valencia. Me explico.

En mi concepto es incorrecta la interpretación señalada por la mayoría, pues respecto de Julieta Kristal Vences Valencia, al haberse revocado la Resolución impugnada para que el Consejo General valorara su deslinde de la propaganda de precampaña que se le atribuyó, considero que era innecesario realizar un estudio de las sanciones aplicables por ser actos futuros de realización incierta.

Ello, pues para realizar el estudio de constitucionalidad de una norma era necesario que, en primer término, que le hubiera sido aplicada a la actora, lo que no acontece cuando el pleno de esta Sala Regional determina reponer el procedimiento, como ocurre en el caso, ya que con esa determinación no hay una sanción aplicada o firme.

3.2.2. Estudio de interpretación conforme de las normas tildadas de inconstitucionales por lo que ve a Julieta Kristal Vences Valencia

Respecto de la revocación que determinó la mayoría de la sanción impuesta a Aidé Ibarez Castro, no comparto que su individualización haya sido incorrecta. En el caso, como se señala en la sentencia, omitió presentar el informe de gastos de precampaña.

Considero que el párrafo 3 del artículo 229 de la Ley Electoral establece una consecuencia clara que debe aplicarse frente al incumplimiento de una obligación.

Es cierto que esa consecuencia, establecida en la norma, restringe el derecho de la persona infractora a ser votada, sin embargo, como lo expliqué, lo hace buscando un fin constitucionalmente legítimo, en favor del Estado democrático de derecho y, en consecuencia, del colectivo que vive bajo ese régimen.

A diferencia de la mayoría, considero que las infracciones que pueden cometer las personas precandidatas en relación con sus obligaciones relativas a la rendición de cuentas son de diversa intensidad y es partir de la labor del INE al fiscalizarlas, revisar sus conductas y omisiones que, con base en ello, debe establecer -de ser el caso- las sanciones que correspondan individualizándolas en cada caso.

Coincido con la mayoría en considerar que la sanción es constitucional pero considero -contrario a lo afirmado en la sentencia-, que el Consejo General realizó una individualización correcta de la consecuencia que debía imponer a Aidé Ibarra Castro por su omisión en la entrega del informe de ingresos y gastos de su precampaña.

4. Conclusión

Con lo anterior concluyo que las disposiciones normativas contenidas en los artículos en estudio tienen una justificación constitucional.

Al respecto, como se reconoce en la sentencia aprobada por la mayoría, los derechos humanos no son derechos absolutos o ilimitados al ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que estén previstas en la legislación, y no sean irracionales, injustificadas y desproporcionadas respecto al fin para el cual se establecen.

En el caso, no se estaría privando absolutamente a Aidé Ibarra Castro de su derecho a ser votada, máxime si tenemos en cuenta que de las constancias del expediente es posible advertir que no fue la ganadora en el proceso interno de selección de candidaturas de MORENA.

Por lo anterior, desde mi perspectiva, la conclusión debió ser **confirmar** la resolución INE/CG300/2021 -en lo que fue materia de impugnación en el RAP-.

Por las razones expuestas emito este voto concurrente ya que estoy totalmente a favor de revocar la resolución impugnada por lo que respecta a la actora Julieta Kristal Vences Valencia (actora del juicio SCM-JDC-530/2021) y sobreseer su demanda en el juicio SCM-JDC-531/2021, pero difiero de revocarla por lo que ve a MORENA (recurrente en el recurso SCM-RAP-18/2021).

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA**

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 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 electoral⁹⁰.

⁹⁰ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior.