



JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SCM-JDC-541/2021

ACTORA: ANABEL GARCÍA
MORALES

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIADO: RENÉ SARABIA
TRÁNSITO Y OMAR ENRIQUE
ALBERTO HINOJOSA OCHOA

Ciudad de México, a veintidós de abril de dos mil veintiuno¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción, en sesión pública de esta fecha, **revoca parcialmente** el acuerdo **INE/CG249/2021**, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral individualice de nueva cuenta la sanción, tomando en consideración las circunstancias concretas de cada caso, a la luz de la interpretación conforme de las disposiciones legales aplicables, con base en lo siguiente.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES.....	3
RAZONES Y FUNDAMENTOS	5
PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.....	5
SEGUNDO. Precisión del acto impugnado y la autoridad responsable.....	6
TERCERO. Requisitos de procedencia.	6
CUARTO. Estudio de fondo.	8
A. Acto impugnado.	8

¹ Todas las fechas se entenderán referidas a este año, salvo precisión de otro.

B Síntesis de agravios.....	16
C. Cuestión Previa.	21
D. Marco Jurídico.	22
E. Respuesta a los agravios.	23
I. Inconstitucionalidad de imponerle una sanción sin habersele otorgado el derecho de audiencia y debido proceso para el descargo de las omisiones que se le imputaron.	23
II. Indebida equiparación entre precampañas y procedimiento de selección interna de un partido político.	¡Error! Marcador no definido.
III. Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de presentar informe de ingresos y gastos de precampaña solamente debe ser atribuible al partido político, dado que la actora presentó su informe ante MORENA.....	36
IV. Solicitud de Inaplicación.	39
a. Marco normativo de los valores a considerar	47
b. Análisis del caso concreto	59
c. Efectos	75
R E S U E L V E:.....	78

GLOSARIO

Acto impugnado, resolución impugnada o resolución controvertida	Resolución INE/CG249/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de diputaciones locales y Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el Estado de Puebla
Actora, promovente o enjuiciante	Anabel García Morales
Autoridad responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana)
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos



Ley General	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Reglamento	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
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
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
SNR	Sistema Nacional de Registro de precandidaturas y candidaturas.
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTES

I. Proceso electoral en Puebla. El tres de noviembre de dos mil veinte, dio inicio el proceso electoral ordinario 2020-2021, en el Estado de Puebla, por el que se elegirán diputaciones y Ayuntamientos.

II. Etapa de precampañas. En el marco del proceso electoral ordinario 2020-2021, en el Estado de Puebla, la etapa de precampañas ocurrió del siete al dieciséis de febrero.

III. Acto impugnado. El veinticinco de marzo, se celebró la sesión ordinaria por la que el Consejo General, entre otras cuestiones, aprobó la resolución controvertida.

IV. Juicios de la ciudadanía (en salto de instancia).

1. Demanda. Inconforme con la pérdida de su registro como candidata a una presidencia municipal en el Estado de Puebla decretada en la resolución impugnada, el treinta de marzo, la actora presentó ante la

Oficialía de Partes común del INE² demanda de Juicio de la ciudadanía. Con posterioridad, el secretario del Consejo General remitió el medio de impugnación a la Sala Superior junto con las constancias respectivas.

2. Remisión de la demanda. El treinta y uno de marzo siguiente, el Presidente de la Sala Superior dictó un acuerdo por el que, con la demanda y demás constancias precisadas en el párrafo anterior ordenó la integración del **cuaderno de antecedentes 46/2021** y su remisión a la Sala Regional.

3. Turno. El uno de abril, el Presidente de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-541/2021** y turnarlo a la ponencia a cargo del **Magistrado José Luis Ceballos Daza**.

4. Informe circunstanciado. El dos de abril siguiente, secretario del Consejo General remitió el oficio INE/SCG/0708/2021, por el que rindió el informe circunstanciado y envió un disco compacto certificado que contiene archivos relativos al Juicio de la ciudadanía que se resuelve.

5. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente en su Ponencia, admitió la demanda, y al no existir diligencias pendientes por realizar, declaró cerrada la instrucción.

² Como se aprecia del sello de recepción en su demanda.



RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este Juicio de la ciudadanía, en términos del acuerdo dictado por el Presidente de la Sala Superior en el cuaderno de antecedentes 46/2021, sumado a que se trata de un medio de impugnación presentado por una ciudadana para controvertir la resolución del Consejo General que la sancionó por irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de diputaciones locales y Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el Estado de Puebla, supuesto y entidad federativa en las que esta Sala Regional tiene competencia y ejerce jurisdicción.

Lo anterior con fundamento en:

Constitución. Artículos 41, párrafo tercero, Base VI y 99 párrafo cuarto, fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Artículos 184, 186 fracción III incisos a) y c), 192 párrafo primero y 195 fracción IV, inciso b) y XIV.

Ley de Medios: Artículos 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y g), y 83, párrafo 1, inciso b).

La razón esencial del Acuerdo General 1/2017, emitido por la Sala Superior que determinó que los medios de impugnación contra los dictámenes y resoluciones del Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos

políticos nacionales, y partidos políticos con registro local, serían resueltos por la Sala Regional que ejerciera jurisdicción en la entidad federativa, perteneciente a su circunscripción, si se relacionaban con los presentados por tales partidos respecto a temas vinculados al ámbito estatal.

Acuerdo INE/CG329/2017. Aprobado por el Consejo General para establecer el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales y su ciudad cabecera³.

Acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de la Sala Superior dictado en el **cuaderno de antecedentes 46/2021**, por el que se ordenó remitir la demanda que motivó la formación del expediente que se resuelve a la Sala Regional.

SEGUNDO. Precisión del acto impugnado y la autoridad responsable.

En el Juicio de la ciudadanía que se resuelve, el acto impugnado lo constituye la resolución INE/ CG249/2021 emitida por el Consejo General, por el que, entre otras cuestiones, sancionó a la actora con la pérdida de su registro como candidata al cargo al que aspira.

TERCERO. Requisitos de procedencia.

Esta Sala Regional considera que el medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1 y 80 de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

a) Forma. El requisito en estudio se cumple porque la demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, se hace constar el

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre del año dos mil diecisiete.



nombre y firma autógrafa de la actora, se identifica el acto impugnado y de la autoridad responsable y se mencionan los hechos y agravios que afirma le causa la resolución.

b) Oportunidad. El medio de impugnación se presentó en tiempo en virtud de que, acorde a lo referido por la promovente en su demanda, el acto impugnado le fue notificado el veintinueve de marzo, por lo que el plazo para presentar su demanda corrió del treinta de marzo al dos de abril⁴.

Por tanto, si la enjuiciante presentó su demanda ante la autoridad responsable el treinta de marzo, se colige que, acorde al artículo 8 de la ley de medios, su presentación resulta oportuna. Lo anterior aunado a que, al rendir el informe circunstanciado, la autoridad responsable no formuló ninguna consideración para controvertir la oportunidad de la demanda, de ahí que resulte incuestionable que la demanda se presentó en tiempo.

c) Legitimación e interés jurídico. La actora se encuentra legitimada para promover la demanda, toda vez que la formula por propio derecho y controvierte una resolución que la sancionó con la pérdida de su registro como candidata al cargo al que aspira; de ahí que cuente con acción procesal para cuestionarla y ser susceptible de restitución en esta instancia.

d) Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, en tanto que no existe alguna otra instancia por medio de la cual se pueda lograr la modificación o revocación de la sanción impuesta a la promovente.

⁴ Tomando en cuenta que, en términos del párrafo primero del artículo 7, de la ley de medios, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

CUARTO. Estudio de fondo.

A. Acto impugnado.

Previo a analizar y dar respuesta a los motivos de disenso planteados por la promovente en su demanda, se estima que, a fin de dotar de claridad al presente asunto, resulta importante tener presente las consideraciones que tomó en cuenta la autoridad responsable en el acto controvertido.

El Consejo General, en ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras previstas en el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), de la Constitución, realizó el análisis al dictamen consolidado elaborado por la Comisión de Fiscalización del INE, determinando que, por lo que hace al partido político MORENA, lo siguiente:

1. Conclusión 7-C4-PB.

Del monitoreo en internet se advirtió la existencia de un video publicado en Facebook por el que se realizó propaganda de la actora ostentándose como precandidata.

Oficio de errores y omisiones.

A fin de respetar la garantía de audiencia de MORENA, el veinticuatro de febrero se le notificó el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/8752/2021, por el que se le solicitó presentar en el SIF lo siguiente:

En caso de que los gastos hayan sido realizados por el sujeto obligado:

- El o los comprobantes que amparen los gastos efectuados con todos los requisitos establecidos en la normativa.



- Las evidencias del pago en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” o de las transferencias bancarias.
- El o los avisos de contratación respectivos.

En caso de que correspondan a aportaciones en especie;

- El o los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos en la normativa.
- El o los contratos de donación o comodato, debidamente requisitados y firmados.
- Dos cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios, por cada aportación realizada.
- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.

En caso de una transferencia en especie:

- El recibo interno correspondiente.

En todos los casos;

- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.
- El informe de precampaña con las correcciones.
- Las aclaraciones que a su derecho convenga.

Desahogo.

El instituto político desahogó la solicitud mencionada refiriendo que el video publicado en Facebook correspondía a la actora, realizado en el marco de un acto de libertad de expresión ya que no contenía aspectos que lo vincularan a un proceso electoral.

Asimismo, refirió que no contaba con el registro de ninguna precandidatura para el proceso electoral 2020-2021.

Análisis

Del análisis de la respuesta otorgada por MORENA, la autoridad fiscalizadora del INE determinó considerarla como **no atendida**.

Lo anterior, al valorar que de la revisión efectuada al SNR se observó que MORENA había informado mediante los registros realizados el cinco de febrero, que no realizaría actos de precampaña en algún distrito o municipio de la entidad; no obstante, de los procedimientos de auditoría realizados por la autoridad, se observaron conceptos de gastos efectuados durante el periodo de precampaña que hicieron alusión a la actora, en el estado de Puebla, mismos que, acorde a la autoridad fiscalizadora, actualizaban los elementos de finalidad⁵, temporalidad⁶ y territorialidad⁷ por lo siguiente:

<p>Finalidad</p>	<p>La propaganda exhibida contiene tipografía y cromática que se corresponden con los que usa el partido político en cuestión, así como señalar de manera expresa que se registró como precandidata de dichos partido político y al final del video, se observa el anuncio de que dicho mensaje está dirigido única y exclusivamente a militantes, simpatizantes y miembros de la asamblea de Morena en Chalchicomula, Puebla. Los elementos anteriores permiten identificar al electorado la promoción de la imagen de la actora.</p>
<p>Temporalidad</p>	<p>Se realizó en período de precampaña el cual se realizó del siete al dieciséis de febrero, y la propaganda fue colocada el once de febrero.</p>
<p>Territorialidad</p>	<p>El video fue realizado en el municipio por el cual desea contender y fue exhibido mediante redes sociales.</p>

⁵ Que genere un beneficio a la precandidatura.

⁶ 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.

⁷ Consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo.



En consecuencia, se concluyó que MORENA había omitido registrar los gastos por el video publicado en la red social; asimismo, se determinó que el costo de la edición del material audiovisual ascendió a la cantidad de \$3,000.00.(tres mil pesos 00/100 M.N.).

Resolución INE/CG249/2021.

De la conclusión abordada, el Consejo General determinó que, como se analizó en el respectivo dictamen consolidado, MORENA no había reportado el gasto consistente en un servicio de publicidad en internet, valuado en \$3,000.00.(tres mil pesos 00/100 M.N.), cuestión que constituía una vulneración a los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley de Partidos⁸ y 127 del Reglamento⁹.

Asimismo, la autoridad responsable valoró que no se advirtieron conductas desplegadas por MORENA tendentes a deslindarse de las irregularidades observadas, por lo que consideró que no resultaba

⁸ **Artículo 79.**

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:
 - a) Informes de precampaña:
 - I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;
(...)

⁹ **Artículo 127.**

Documentación de los egresos

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.
2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.
3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento.

procedente eximir al partido político de su responsabilidad ante las esas conductas, por no haber acreditado la realización de acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demostrara fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización.

En consecuencia, determinó calificar la falta como **grave ordinaria** y sancionar a MORENA con una sanción económica equivalente al 150% (ciento cincuenta por ciento) sobre el monto involucrado, resultado total la cantidad de \$4,500.00 (cuatro mil quinientos pesos 00/100 M.N.), misma que se costeará con la reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de la sanción económica impuesta.

2. Conclusión 7-C5-PB.

Respecto de la Conclusión 7-C5-PB, se estudió la ausencia absoluta de realizar el registro de precandidaturas y de presentar el informe de ingresos y gastos dentro de los plazos establecidos para ese efecto, omisión atribuible tanto a MORENA, como a la actora, como obligada solidaria.

Al respecto, MORENA informó mediante los registros realizados el día cinco de febrero, que no realizaría actos de precampaña en algún distrito o municipio del Estado de Puebla por lo que no había registrado precandidaturas ante el Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla.

Análisis de la Unidad Técnica de Fiscalización

La autoridad fiscalizadora del INE determinó lo siguiente:



- El partido no solicitó la habilitación correspondiente para el registro de precandidaturas en el SNR.
- Los partidos políticos están obligados a presentar los informes de ingresos y gastos dentro de los plazos que la propia norma establece, considerando que las precandidatas y precandidatos son responsables solidarios de la presentación de los mismos.
- Para poder presentar los informes en tiempo y forma y a través del SIF, es necesario que las personas precandidatas sean registradas en el SNR, lo cual constituye una obligación para los partidos políticos.
- La naturaleza de la obligación de reportar y presentar la totalidad de la documentación soporte de los ingresos y gastos efectuados durante la precampaña, genera que la omisión en el cumplimiento per se no sea una falta subsanable, **ya que en el mismo momento en que el sujeto obligado no presenta la documentación dentro de los plazos específicos, queda configurada la infracción.**
- El procedimiento de revisión de los informes constituye un procedimiento complejo de fiscalización, auditoría y verificación, cuya actividad arroja hechos probados y a la luz del principio de seguridad y certeza jurídica respecto de la actuación de la autoridad fiscalizadora, y de la integralidad que debe prevalecer en los procedimientos de revisión de informes.

Resolución INE/CG249/2021.

La autoridad responsable, al analizar responsabilidad de la actora respecto de la conclusión 7-C5-PB, relativa a la ausencia absoluta de presentar el informe de ingresos y gastos dentro de los plazos establecidos para ese efecto, estableció lo siguiente:

En primer término, de conformidad con el acuerdo INE/CG72/2019¹⁰, emitido por el propio Consejo General, consideró que era innecesario enviar a la actora un oficio de errores y omisiones puesto que el insumo básico para su emisión resultaba inexistente; sin embargo, no por ello se dejó de respetar el derecho de audiencia de la promovente, de ahí que la autoridad fiscalizadora entabló comunicación para que la enjuiciante subsanara la falta y alegara lo que a su derecho correspondiera, precisándole que de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento sería la negativa de su registro como candidata al cargo al que aspira.

Al respecto, la autoridad responsable razonó que la actora **dejó de presentar evidencia alguna en la que se advirtiera que hubiere cumplido con su obligación de presentar el respectivo informe ante el órgano partidista que la postuló a la autoridad fiscalizadora**, aunado a que se habían identificado hallazgos que presuponen la existencia de propaganda electoral de precampaña a su favor (video estudiado en la conclusión 7-C4-PB).

Posteriormente, a fin de individualizar la sanción, la autoridad electoral realizó un estudio de las circunstancias y contexto que rodearon la contravención de la norma, precisando lo siguiente:

- La actora incumplió con su obligación solidaria, al acreditarse la afectación al bien jurídico tutelado de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, la cual se traduce en la especie, en

¹⁰ Acuerdo del Consejo General por el que se determina no enviar el oficio de errores y omisiones a las personas que omitieron presentar su informe de ingresos y gastos que aspiren a un cargo de elección popular durante cualquier proceso electoral, consultable en el portal de internet <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/102482/CGor201802-18-ap-15.pdf>



la imposibilidad de ejercer las facultades de fiscalización de manera eficaz y en el tiempo establecido para ello.

- La irregularidad imputable se traduce en una falta de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado.
- La falta cometida es de carácter sustantivo o de fondo, toda vez que vulnera directamente el bien jurídico tutelado.
- **La enjuiciante conocía la obligación legal y reglamentaria de presentar su informe de ingresos y gastos en tiempo y forma.**
- La presentación de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos a un cargo de elección popular no se traducen en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento.
- La falta corresponde a una omisión en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Puebla.
- El sujeto obligado no es reincidente.

En consecuencia, la autoridad responsable calificó la falta como **grave especial**, por lo que estimó procedente la aplicación de la sanción prevista en la legislación de la materia¹¹, consistente en la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada o, en su caso, si ya está hecho el registro, con su cancelación.

Ahora, por lo que hace a MORENA, instituto político que postuló a la actora, el Consejo General determinó sancionarlo económicamente respecto del 30% (treinta por ciento) sobre el tope máximo de gastos

¹¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley de Partidos.

de precampaña establecido por la autoridad para los procesos de selección de precandidaturas al cargo de Presidente Municipal con la finalidad de contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Puebla, cantidad que asciende a \$85,926.60 (ochenta y cinco mil novecientos veintiséis pesos 60/100 M.N.), estableciendo que se le realizarán reducciones económicas mensuales que corresponden al partido por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la el monto total de la sanción impuesta.

B Síntesis de agravios.

1. Inaplicación de preceptos de la Ley General y del Reglamento.

En su demanda, la actora solicita la inaplicación del artículo 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento, toda vez que refiere resultan inconstitucionales.

La solicitud de inaplicación descansa en que dichas disposiciones no permiten la graduación de la sanción ni prevén la posibilidad de que al imponerse se atiende la capacidad económica de la persona infractora infractor, la reincidencia de la conducta, su gravedad y la exclusión del beneficio ilegal obtenido, o el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, con lo cual se atendería al sistema efectivo de sanciones previsto en la Constitución, es decir, no señala ni un máximo ni un mínimo ni establece elementos objetivos para su ponderación e imposición, sino que establece una consecuencia de manera directa, la pérdida del registro de la precandidata o precandidato infractor o, en su caso, su cancelación.



Así, la actora considera que la sanción que se le impuso resulta una restricción indebida, excesiva, desproporcionada e inconstitucional al derecho humano de ser votada, atentando contra el principio de no restricción de derechos humanos, salvo en los casos y condiciones que la propia norma fundamental establece.

Asimismo, refiere que resulta aplicable para atender su solicitud de inaplicación, la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de Abril de 2014, de rubro **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL**, la cual indica que si en la Constitución existe una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indique la norma suprema, por lo que el resto de las normas deben ser acordes con la misma, tanto en sentido formal como material.

De ahí que considere que las normas cuya inaplicación solicita, al no contener parámetros de proporcionalidad para graduar la sanción y constituir una indebida restricción al derecho de ser votado, deben declararse inconstitucionales al no superar la aplicación del test (examen) de proporcionalidad.

Asimismo, refiere que la sanción impuesta incumple lo previsto en el artículo 22 de la Constitución, ya que está prohibida la imposición de multas excesivas; además, señala que todo pena debe ser proporcional a la conducta que se atribuya y al bien jurídico afectado.

2. Diferencia entre precampañas y procedimiento de selección interna.

Por otro lado, la promovente refiere que la resolución controvertida está indebidamente fundada y motivada toda vez que la autoridad responsable no distingue entre el procedimiento de selección interna como principio de autodeterminación de los partidos políticos y el concepto de precampañas como consecuencia de las etapas del proceso electoral.

Al respecto, señala que el dictamen consolidado que motivó la resolución que controvierte dejó de valorar que MORENA y sus militantes no realizaron actos de precampaña, sino que realizaron procedimientos internos democráticos para determinar qué personas serían las registradas ante las autoridades electorales para contender por un cargo público.

Por tanto, la promovente señala que es imposible sostener que las precampañas son equiparables al procedimiento de selección interna, toda vez que cuentan con naturaleza jurídica completamente distinta ya que el proceso de selección interna es un conjunto de acciones y procedimientos que determinan los partidos políticos para la elección de sus candidaturas, mismo que puede tener una duración en su desarrollo que trascienda al periodo definido por la ley para la realización de precampañas. Por su parte, las precampañas son la etapa en la que los institutos políticos deben ajustar sus eventos de proselitismo en sus procesos de selección de candidaturas.

En esa lógica, la actora sostiene que para determinar qué actos encuadran en la etapa de precampañas, y cuáles son inherentes a los procesos de selección interna de los partidos políticos debe analizarse a) la temporalidad en la que se realiza y b) la finalidad que persiguen los actos; de ahí que si el dictamen y resolución controvertida no



realizó una clara distinción entre ambas figuras se constituye una falta de exhaustividad privativa de sus derechos político-electorales.

Sumado a lo anterior, la promovente refiere que, si bien, los procesos de selección interna generan un gasto, estos se sufragan con el financiamiento ordinario de los institutos políticos, mismos que se registran en su contabilidad y se enteran a la autoridad electoral fiscalizadora, sin embargo, al no ser gastos de precampaña, no había razón para que se etiquetaran en ese rubro o se abriera en el SIF una contabilidad inherente a la etapa de precampaña.

Sin embargo, la actora sostiene que, si en todo caso se considera que los procesos de selección interna son equiparables a las precampañas, no hay razones para que se le sancione con la pérdida de su registro ya que ella cumplió con todas las obligaciones fiscales que la ley le confiere, toda vez que en tiempo y forma presentó su informe ante el órgano interno del partido que la postuló, de ahí que si la entrega de los informes que el instituto político hizo a la autoridad fiscalizadora se realizaron de manera extemporánea –o no se realizaron– tal situación no debería trascender a un daño a los derechos políticos de la ciudadana aspirante a un cargo público, al haber cumplido con todas las responsabilidades que la ley establece, y por tanto la sanción debería trascender únicamente a la esfera del partido político infractor.

Al respecto, para reforzar sus argumentos señala las resoluciones de la Sala Superior dictadas en los expedientes SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016 acumulado.

Así, la actora para acreditar que entregó en tiempo y forma el informe correspondiente ante el responsable del área de finanzas del Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en Puebla, presenta como prueba el

respectivo acuse de recibo de la entrega de la documentación por la que informa que no realizó ninguna actividad ni gasto de precampaña y que, en consecuencia no hubo erogaciones que reportar, cuyo acuse está fechado el diecisiete de febrero.

En consecuencia, refiere que las consecuencias jurídicas del incumplimiento de presentar ante la autoridad electoral los informes de gastos de precampaña solamente deberían generar perjuicio al partido político que realizó el ilícito, y no a la candidata registrada que cumplió con sus responsabilidades fiscales ante el órgano de fianzas del partido, pues nadie está obligado a lo imposible.

Además, considera que si la autoridad fiscalizadora tenía dudas sobre algún gasto que pudiera considerar como de precampaña, tuvo que iniciar una investigación y garantizar su derecho de audiencia y debido proceso, sin embargo, como se observa en el dictamen, de manera arbitraria determinó que se dejaron de reportar gastos de precampaña, cuando, insiste, no realizó erogaciones en ese rubro, ya que, por lo que hace a MORENA, no se realizaron precampañas, sino procesos de selección interna.

Finalmente refiere que la Sala Regional Xalapa, al resolver el juicio con clave SX-JDC-398/2016 determinó el excluyente de responsabilidad a precandidaturas por omisiones imputables a los institutos políticos, de conformidad con 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.

3. Garantía de audiencia y debido proceso.

La actora refiere que los artículos de la Ley de Partidos que prevén el procedimiento de fiscalización y sanción de precampañas señalan



que los partidos políticos serán requeridos respecto de la información que omitieron adjuntar; sin embargo, a pesar de que la ley establece a las y los precandidatos o candidatos como responsables solidarios, la norma no prevé que deban notificárseles dichos requerimientos, cuestión que les impide comparecer en su defensa dentro del procedimiento respectivo.

De ahí que resulte inconstitucional que se le sancione con la pérdida de su registro como candidato sin habersele otorgado el derecho de audiencia y debido proceso, es decir, sin que se le diera la oportunidad de ser oída y vencida en un procedimiento para el descargo de las conductas que se le imputaron, por lo que lo ajustado a derecho es que se le declare fundado su medio impugnativo y se revoque lisa y llanamente la sanción que se le impuso y se le restituya su derecho a ser votada.

Asimismo, por lo que hace a las sanciones impuestas motivadas por la supuesta omisión de reportar gastos efectuados, deberá reponerse el procedimiento a efecto de que se le otorgue la garantía de audiencia y debido proceso que estima violentada.

C. Cuestión Previa.

En el caso, dada la vinculación de los motivos de disenso hechos valer por la actora, esta Sala Regional abordará su estudio de manera temática, es decir, en un orden diverso al planteado por la promovente, sin que ello le genere perjuicio; lo anterior, dado que no es la forma en que se analicen los agravios, lo que puede causar una lesión, sino que se deje de analizar alguno de ellos, tal y como lo ha sostenido la Sala Superior, en la tesis jurisprudencial de rubro:

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN¹².

Por tanto, de los agravios precisados en la sección anterior, la presente sentencia los analizará a partir de los siguientes tópicos:

- I. Indebida equiparación entre precampañas y procedimiento de selección interna de un partido político.
- II. Inconstitucionalidad de imponerle una sanción sin habersele otorgado el derecho de audiencia y debido proceso para el descargo de las omisiones que se le imputaron.
- III. Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de presentar informe de ingresos y gastos de precampaña solamente debe ser atribuible al partido político, pues la actora presentó su informe ante MORENA.
- IV. Inaplicación de los artículos 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento, toda vez que refiere resultan inconstitucionales, al no contener parámetros de proporcionalidad para graduar la sanción y contener una sanción absoluta como consecuencia jurídica de una omisión, sin valorar el contexto en que se actualizó.

Resulta conveniente exponer que el agravio relacionado con la inaplicación de diversos artículos de la Ley General y del Reglamento se realizará después del estudio de los otros motivos de disenso, lo anterior en razón de que, a pesar de ser temas de constitucionalidad, para abordar su análisis y determinar si son acorde o se apartan de la Constitución, deben calificarse primero los agravios anteriores puesto

¹² Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



que de resultar infundados o insuficientes para que la actora alcance su pretensión, sería necesario analizar la constitucionalidad de las normas controvertidas cuya aplicación versa sobre los temas abordados en dichos motivos de disenso.

E. Respuesta a los agravios.

I. Indebida equiparación entre precampañas y procedimiento de selección interna de un partido político.

Contrario a los planteamientos de la promovente, sí tuvo el carácter de precandidata a la presidencia municipal de Chalchicomula de Sesma, Puebla; por lo tanto, tenían la obligación en materia de fiscalización de entregar sus informes de gastos de precampaña. 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**.

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

Así, la Sala Superior ha establecido que **un precandidato o precandidata es, en términos generales, una persona que pretende ser postulada por un partido político como candidata**

a algún cargo de elección popular, conforme a la ley y a la candidatura de un partido político, en el procedimiento de selección interna de precandidatura a cargos de elección popular, sin que tal calidad se limite, conforme a la ley, a algún procedimiento de selección en particular como lo alega la promovente¹³.

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

En el caso concreto, es un hecho no controvertido por la actora la situación de que la resolución impugnada sancionó a MORENA por no haber reportado un gasto de precampaña consistente en la edición de un video publicado en Facebook por el que se aprecia que la promovente refiere su intención de contender por la candidatura al cargo de Presidenta Municipal de Chalchicomula de Sesma, Puebla, así como haberse registrado como precandidata a dicho cargo, aun cuando en su demanda señala que en ningún momento recibieron ninguna constancia de registro, lo que, independientemente de que el partido haya registrado su precandidatura ante el Instituto Electoral del Estado de Puebla, corrobora su postulación para ser la candidatura del partido a la referida presidencia municipal.

Así, de la publicación del video detectada en el monitoreo realizado por la autoridad fiscalizadora, se arrojan elementos que evidencian que la promovente manifestó claramente sus aspiraciones a la

¹³ Véase el SUP-RAP-121/2015, SUP-RAP-183/2015 y SUP-RAP-204/2016.



candidatura de la presidencia municipal de Chalchicomula de Sesma, Puebla y que inclusive solicitó su registro como precandidata, aspecto que, como se refirió, es un hecho no controvertido por la actora en el juicio que se resuelve, en términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Medios¹⁴.

Además, como lo refirió la autoridad fiscalizadora al analizar el material audiovisual referido, se advierte que se actualizan los elementos para considerar que la actora realizó actos de precampaña.

Al respecto, es importante establecer que para acreditar actos de precampaña se deben verificar los elementos siguientes¹⁵:

- 1) El **personal**, relativo a que los actos de precampaña los realicen los partidos políticos, sus militantes, aspirantes, precandidatas o precandidatos y en el contexto de los mensajes se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate;
- 2) El **temporal** consistente en que dichos actos o frases se realicen durante la etapa procesal de precampaña; y

¹⁴ **Artículo 15**

1. Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos.
2. El que afirma está obligado a probar. También lo está el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho.

¹⁵ De conformidad con la tesis LXIII/2015, de rubro: GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN, consultable en la 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.

3) El **subjetivo**, el cual de acuerdo con el criterio reiterado por la Sala Superior, para acreditarse debe analizarse si los mensajes incluyen alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote el propósito de llamar a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca¹⁶.

En el caso, en relación con el video publicado en Facebook, se advierte que la actora realizó actos de precampaña, por lo siguiente:

- Cumple con el elemento personal, pues se publicó un video en su perfil de Facebook en el que aparece la ciudadana.
- Se acredita el elemento temporal, ya que el video fue publicado y difundido en la red social durante el periodo comprendido entre el siete al dieciséis de febrero, esto es, durante el periodo de precampañas, de acuerdo con el calendario aprobado mediante acuerdo CG/AC/36/2021 dictado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado Puebla.

¹⁶ Véase Jurisprudencia 4/2018, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.



- Se tuvo por acreditado el elemento subjetivo en virtud de que la promovente realiza manifestaciones que evidencian su finalidad electoral, su posicionamiento ante la ciudadanía, sus propuestas y su afinidad política con el partido MORENA, así como su aspiración política a ser Presidenta Municipal de Chalchicomula de Sesma, Puebla.

En conclusión, el agravio es **infundado** puesto que la enjuiciante tuvo el carácter de precandidata, con independencia de si existió un periodo formal de precampañas al interior del partido, si se acreditó o no que realizó actos en ese sentido o si en todos los casos existió un registro formal del partido político en el que se les denominó expresamente con tal carácter.

Asimismo, incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña, existe el imperativo del partido político y las personas precandidatas a 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 ceros¹⁷.

Debe destacarse que las personas aspirantes, precandidatas y candidatas son sujetos 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

¹⁷ Así lo determinó la Sala Superior al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-416/2021 y acumulados.

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.

Consecuentemente, en la hipótesis no concedida de que no hubo una etapa de precampañas como se alega en la demanda, la actora no se encontraba exenta de presentar el informe de precampaña, porque, aun cuando no hubiese tenido ingresos y egresos, tenían el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora, su informe en ceros.

De ahí que el agravio esgrimido por la enjuicante resulte infundado.

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.

II. Inconstitucionalidad de imponerle una sanción sin habersele otorgado el derecho de audiencia y debido proceso para el descargo de las omisiones que se le imputaron.

La actora esgrime como agravio la inconstitucionalidad del actuar de la autoridad responsable al sancionarla con la pérdida de su registro sin haberle otorgado la garantía de audiencia y debido proceso, puesto que a su decir, la autoridad responsable solamente notificó al instituto político respecto a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

Al respecto, esta Sala Regional considera que, acorde a criterios señalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los requisitos mínimos para garantizar la defensa adecuada del afectado en un procedimiento son los siguientes: (i) la notificación



del inicio del procedimiento y sus consecuencias; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar, y (iv) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas¹⁸.

Ahora, si bien, esta Sala Regional no ignora el deber de la autoridad fiscalizadora de respetar la garantía de audiencia de toda persona previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que restrinja o prive del ejercicio de sus derechos¹⁹, Se considera que el agravio de la promovente resulta por un lado **inoperante** y por otro **infundado**, puesto que, contrario a lo que manifiesta en su demanda, la autoridad sí le notificó un oficio por el que le hizo sabedora de la omisión presentar el informe de ingresos y gastos a la que incurría.

De las constancias que el INE anexó a su informe circunstanciado se destaca que mediante oficio INE/UTF/DA/11442/2021 de quince de marzo, la Unidad Técnica de Fiscalización al encontrar indicios de que la actora realizó un video en Facebook equiparable a un acto de precampaña, le solicitó que señalara si se le postuló como persona precandidata por algún partido político o si corresponde a una candidatura independiente; y que en caso afirmativo,

¹⁸ Jurisprudencias 1a./J. 11/2014 (10a.) y P./J. 47/95, (9a.), **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO Y FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** Publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 3, febrero de 2014, página 396, y Tomo II, diciembre de 1995, página 133, respectivamente.

¹⁹ 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.** Publicadas en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 25 y 26.

presentara la evidencia de registro y que, en caso negativo, exponga las razones por las que no se registró y por las que no presentó el informe de ingresos y gastos correspondiente ante la autoridad fiscalizadora.

Dicho oficio intentó notificarse a la actora, por lo que el diecisiete de marzo, el notificador del INE se apersonó en su domicilio y al no encontrarla, se le dejó un citatorio para que el día dieciocho de marzo recibiera el oficio referido en el párrafo anterior.

Así, el dieciocho de marzo siguiente, el notificador del INE volvió a constituirse en el domicilio de la actora, y al no encontrar a la promovente, atendió la diligencia de notificación con quien manifestó ser la madre de la actora; al respecto, en la razón de notificación respectiva se asentó que la mujer que recibió la diligencia refirió que su hija no estaba ya que se encontraba trabajando; asimismo, el notificador tomó fotografías de la credencial de electora de la persona que atendió la notificación, así como del domicilio en donde se encontraba.

Asimismo, del acto impugnado y del informe circunstanciado rendido por el Secretario del Consejo General, se advierte que la actora **dejó** de desahogar la solicitud contenida en el oficio INE/UTF/DA/11442/2021, **dejando** de precisar las razones por las que omitió presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

Así, lo **infundado** del agravio recae en que, contrario a lo referido por la actora, sí fue notificada para que señalara si era o no precandidata y se hizo de su conocimiento la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.



Ahora, de conformidad con lo determinado mediante el acuerdo CF/018/2020, resulta relevante establecer que la autoridad fiscalizadora no tiene la obligación de realizar los requerimientos directamente a las precandidaturas, ya que tal situación estaba condicionada a que los partidos políticos registraran a sus precandidaturas en el SIF a través del SNR.

El acuerdo **CF/018/2020**, por el que la Comisión de Fiscalización del INE instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización, el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña que aspiren a un cargo de elección popular durante el proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso, refirió lo siguiente:

(...)

33. El artículo 37, numeral 1 del RF señala que los partidos, coaliciones, las y los precandidatos; las personas candidatas; las personas aspirantes y las y los candidatos independientes, deberán registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea.

34. El artículo 235, numeral 1 del RF señala que los partidos políticos deben generar y presentar en el SIF informes de precampaña y campaña, dentro de los 3 días siguientes a la conclusión del periodo correspondientes. Al respecto, el artículo 238, párrafo 1 del citado Reglamento establece que se presentará un informe de precampaña por cada uno de las y los candidatos internos o fórmulas registradas ante el partido.

(...)

36. Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 270, numeral 1 del Reglamento de Elecciones, los datos relativos a las y los precandidatos, a las personas candidatas, a las y los aspirantes a candidatos independientes y las personas candidatas independientes, tanto en elecciones federales como locales deben capturarse en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR) implementado por el Instituto, el cual constituye un medio que permite unificar los procedimientos de captura de datos.

(...)

41. Por lo anterior, con la finalidad de hacer viable el modelo de fiscalización y establecer un adecuado diálogo procesal con los sujetos obligados que aspiran a un cargo de elección popular en los Procesos Electorales Ordinarios y Extraordinarios que pudieran celebrarse en 2020-2021, es indispensable que la Comisión de Fiscalización instruya a la Unidad Técnica de Fiscalización que, una vez concluido el plazo establecido para la presentación del informe

de ingresos y gastos de los periodos de apoyo ciudadano y precampaña, identifique a aquellos sujetos regulados que fueron omisos en dar cumplimiento a dicha obligación y, de manera electrónica, les notifique el supuesto de omisión en el que se ubican para que, en un plazo improrrogable de 1 día natural contado a partir del siguiente a su notificación, registren operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda de eventos, adjunten la evidencia de comprobación y presenten el informe atinente a sus ingresos y gastos en el SIF (con la e.firma del responsable de finanzas designado), de conformidad con los artículos 223, 224, 226, 248, 249, 250, 251 y 252 del RF y el manual de usuario del SIF aprobado mediante acuerdo CF/017/2017.

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

43. Una vez notificados los requerimientos, la UTF deberá informar a la Comisión de Fiscalización los resultados obtenidos, para que ésta determine lo que en derecho proceda.

(...)

ACUERDO

(...)

SEGUNDO. Se ordena a la Unidad Técnica de Fiscalización requiera a aquellos sujetos obligados que se ubiquen en el supuesto de omisión en el reporte de operaciones y/o presentación de informe, para que en un plazo improrrogable de 1 día natural, registren sus operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda de eventos, adjunten evidencia comprobatoria y presenten el informe atinente a sus ingresos y gastos en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) (con la e.firma del responsable de finanzas designado), de conformidad con los artículos 223 numerales 1 y 2, 248, 249, 250, 251 y 252 del Reglamento de Fiscalización, y el manual de usuario del SIF aprobado mediante acuerdo CF/017/2017.

En efecto, el Acuerdo CF/018/2020 ordena a la Unidad Técnica de Fiscalización 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, 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, se considera que dichos requerimientos o



prevenciones solo son aplicables para las precandidaturas que se encuentran registradas en el SIF. Lo anterior, ya que, como se explicó, la obligación de la autoridad de requerir a las precandidaturas surge después de que el partido lleve a cabo las acciones necesarias para registrarlas a través del SNR para que así puedan cumplir con sus obligaciones fiscales.

En ese sentido, se observa que la labor del partido de registrar sus precandidaturas 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 Unidad Técnica de Fiscalización deberán realizarse a todas las personas interesadas 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, en tanto que, por ley, ambos sujetos comparten la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña.

Como parte de esta responsabilidad en común, si bien la Sala Superior ha señalado que el responsable directo de subir al SIF los informes de ingresos y gastos de precampaña es el partido político, también se ha precisado que los precandidatos tienen la obligación solidaria de cumplir con este requisito.

Este requisito se cumple una vez que las personas precandidatas

presentan el informe ante el partido político en el plazo en el que deben hacerlo, con el fin de no retrasar la labor de la autoridad fiscalizadora y cumplir con los tiempos previstos en la ley²⁰.

En ese sentido, el régimen solidario de responsabilidad conlleva 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 sus precandidatos y precandidatas en el SNR, incluyendo a la actora, la autoridad fiscalizadora no podía identificar a sus precandidaturas y, por lo tanto, no podía llevar a cabo las notificaciones electrónicas habilitadas con base en lo ordenado en el Acuerdo CF/018/2020, sumado a que la actora no se acercó ni al instituto político ni a la autoridad electoral para conocer los procedimientos para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Por otra parte, esta Sala Regional tampoco desconoce que la promovente argumenta que el precedente en el Juicio SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016 acumulado, es aplicable para dirimir esta controversia.

Sin embargo, se considera que el precedente no es aplicable al caso concreto, ya que en este juicio rige un marco reglamentario

²⁰ Consúltense 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-RAP-43/2016.



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 Unidad Técnica de Fiscalización notificarles a todos los sujetos interesados los requerimientos de manera electrónica, a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF. Sin embargo, –como se explicó– con base en el régimen de responsabilidad solidaria, dicha determinación solo es aplicable para las precandidatas que se encuentran registradas en el SIF, ya que la obligación de la autoridad fiscalizadora de notificarles a las personas precandidatas la omisión en la presentación del informe de gastos surge después de que el partido lleve a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas en el referido sistema.

En ese sentido, aunque la autoridad fiscalizadora no está obligada a requerirle directamente a las personas precandidatas no registradas en el SNR la omisión en la presentación de sus informes de ingresos y gastos, dicha autoridad dio cabal cumplimiento a la garantía de audiencia de la actora al notificarle el oficio INE/UTF/DA/11442/2021, momento en el cual tuvo la oportunidad de ser escuchada y de probar el cumplimiento de sus obligaciones.

Por estas razones se considera que el precedente que sostiene la actora no es aplicable al caso concreto, toda vez que actualmente se cuenta con un marco normativo que –como se señaló en el apartado anterior– es congruente con el régimen de

responsabilidad solidaria que comparten los partidos políticos y sus personas precandidatas.

Entonces, al estar acreditado que MORENA no registró a sus precandidaturas en el SNR y ante la existencia de la notificación del oficio INE/UTF/DA/11442/2021 a la actora, aspecto que garantizó su derecho de audiencia y debido proceso, este órgano jurisdiccional considera que el agravio resulta **inoperante** e **infundado**. 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**.

III. Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de presentar informe de ingresos y gastos de precampaña solamente debe ser atribuible al partido político, dado que la actora presentó su informe ante MORENA.

Esta Sala Regional considera **infundado** el agravio expresado por la actora relativo a desde el diecisiete de febrero, entregó ante MORENA un informe de gastos de precampaña en ceros y que fue el instituto político quien decidió no entregarlo a la autoridad fiscalizadora, situación que debería excluirla de responsabilidades y sanciones, siendo solamente el instituto político quien debe resentir alguna consecuencia jurídica por no presentar el informe.

Al respecto, esta autoridad sostiene como criterio la Tesis LIX/2015²¹ de rubro y texto siguientes:

²¹ Consultable en la 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.



INFORMES DE PRECampaña. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS.-

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

No obstante, dicha tesis no resulta aplicable a la precandidata sancionada, ya que para que esto sea así, era necesario que acreditara que presentó en **tiempo y forma** el informe de gastos de precampaña correspondiente, **ante el órgano competente** del partido político y hacer sabedora de esta situación a la autoridad fiscalizadora.

En ese sentido, debe señalarse que ni MORENA en el procedimiento de revisión de informes ni la precandidata sancionada hizo valer esa excluyente de responsabilidad; por el contrario, 1) el partido insistió en todo momento en que no tuvo ni registró precandidaturas ni tenían la obligación de informar nada a la autoridad fiscalizadora y 2) la actora fue omisa en informar y desahogar solicitudes que la autoridad fiscalizadora le requirió.

Consecuentemente, no es dable considerar que ante esta Sala Regional se atiendan las alegaciones y pruebas tendentes a

demostrar que la precandidata no tiene responsabilidades y que esta solo recae en el partido, pues podría tratarse de una maniobra artificiosa para evadir la responsabilidad por la omisión en la que se incurrió y su consecuente sanción.

Por tanto, se considera que, en todo caso, la actora debió consultar al INE o a MORENA sobre la necesidad, obligación tiempo y forma en que debía presentar informe de precampañas, aspecto que, en el caso, no aconteció, o que hubiera contestado el oficio que le fue notificado informando a la autoridad fiscalizadora que había cumplido sus obligaciones entregando su informe a su partido político y acreditándolo, lo cual tampoco sucedió.

Así, se concluye que para que las precandidaturas actualicen el supuesto de la tesis aislada que las excluye de responsabilidad, resulta indispensable que esa defensa y supuesta entrega del informe se haga valer y se acredite desde el primer momento en que son requeridas y emplazadas por la autoridad administrativa electoral y no después de la sanción ante la instancia jurisdiccional.

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

De ahí lo **infundado** de su agravio.

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.



IV. Solicitud de Inaplicación.

La actora solicita la inaplicación del artículo 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la Ley General²², y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento por las siguientes razones:

- Considera que la sanción de la pérdida del derecho a ser registrada 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 establecido en el artículo 35 de la Constitución;
- Señala que dichas normas no prevén la posibilidad de valorar las circunstancias particulares de cada caso, como son la capacidad económica de la persona infractora, 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;

²² 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.

- Considera que los artículos referidos no permiten la graduación de la sanción, ya que no permiten valorar distintos parámetros ni elementos objetivos para imponer la sanción, sino que de manera directa imponen la pena máxima al disponer la pérdida del derecho a ser registrada o en su caso la cancelación, lo que implica una restricción excesiva, desproporcionada e inconstitucional al derecho humano a ser votada;
- Afirma que las normas referidas son contrarias al principio de no restricción de derechos humanos, ya que la Constitución no establece una restricción al derecho a ser votada y al derecho de afiliación relacionado con la presentación de informes de precampaña, por lo que la pérdida del derecho a ser registrada o, en su caso, la cancelación del registro no tiene sustento constitucional;
- Por lo anterior, solicita que se inapliquen los artículos 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento.

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

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



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, parten de una presunción de constitucionalidad, como se explicará más adelante. Lo anterior, al tratarse de una medida que protege la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan las personas precandidatas a un cargo de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, inciso c), segundo párrafo,²³ de la Constitución. Consecuentemente, no puede acogerse la pretensión de la promovente de inaplicar al caso concreto tales disposiciones.

No obstante, este órgano jurisdiccional federal considera que, en el caso concreto, le asiste la razón a la actora cuando sostiene que la sanción de pérdida o cancelación de registro que se establece — según una interpretación literal— en dichas disposiciones resulta cuestionable, a la luz de un análisis prescrito por el principio

²³ “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.

[...]

constitucional de proporcionalidad que deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución.

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**²⁴.

Consecuentemente, las sanciones previstas en las disposiciones legales invocadas (la pérdida del derecho a ser registrado o

²⁴ Registro digital 2007343.



registrada como candidato o candidata o, en su caso, la cancelación del registro) no caben ser aplicadas de forma automática o categórica en todos los casos, sino, por un lado, es necesario, desde la dimensión cualitativa, atender los bienes tutelados y, desde la dimensión cuantitativa, tener en cuenta la magnitud del bien y la lesión a este.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la necesidad y legitimidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al sufragio pasivo, en conformidad con los artículos 1.º y 35, fracción II, de la Constitución, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.

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

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

Esto es, a juicio de esta Sala Regional, las porciones normativas reclamadas son válidas constitucionalmente,²⁵ siempre que se interpreten de tal forma que permitan el ejercicio más favorable del derecho humano fundamental a ser votado o votada. Es decir, con una lectura que proteja derechos humanos, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho con la protección más amplia, y, al mismo tiempo, permitan el ejercicio efectivo del sistema de fiscalización por la autoridad y preserven así la tutela de los principios o valores constitucionales que justifican dicho sistema, como son la transparencia, rendición de cuentas y de control.

Al respecto, es importante tener presente que, conforme al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Comentario General Número 25,²⁶ 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

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁶ *Ibid*, párr. 15.



universal de las ciudadanía, por lo cual, estos deben tomarse en consideración en la interpretación y aplicación del derecho²⁷.

Sin embargo, este estándar no impide que las personas 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 democracia²⁸.

La aplicación de estas severas medidas 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 cuestión²⁹. Una restricción 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 humanos³⁰.

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

²⁷ Corte Europea de Derechos Humanos, Case of Hirst v. The United Kingdom (No. 2), Application no. 74025/01, párrs. 58 -62.

²⁸ Ibid., párrs, 71.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Ibid., pág. 82.

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 General, 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 de una persona a ser registrada como candidata 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 votada.

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 General.



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.

a. Marco normativo de los valores a considerar

a.1 Marco normativo del derecho al sufragio

Como premisa normativa inicial es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior³¹ considerar que el derecho de la ciudadanía al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución, 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,

³¹ Tal como se refirió al resolver los juicios SUP-JDC-416/2021 y acumulados, así como el diverso SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

sin condiciones que hagan nugatorio su contenido, o bien sean irrazonables, carentes de una base objetiva o desproporcionadas.

En esa línea, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente. En caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos sobre el significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado. Además, los requisitos exigidos a los ciudadanos para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados, como se indicó, con criterios razonables y proporcionales³².

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 proporcionalidad³³.

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

³² Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, Sentencia de 12 de enero de 2010, pág. 91.

³³ 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.



de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas³⁴.

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 razonables³⁵.

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 criterios³⁶.

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

³⁴ Tal como se estableció en al resolver los juicios SUP-JDC-416/2021 y acumulados y el SUP-RAP-74/2021 y acumulados.

³⁵ 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.

³⁶ *Ibid.*, párr. 15.

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 públicos³⁷.

Los derechos políticos tienen una relación estrecha con la garantía de otros derechos sustantivos, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libre participación política y la libertad de asociación. En conjunto, hacen posible el *juego democrático*, al propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En consecuencia, su protección es un fin en sí mismo de las sociedades democráticas y un medio para su preservación³⁸.

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 ciudadanía³⁹. 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 Interamericano⁴⁰.

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

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 208.

⁴⁰ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párr. 166.



la regulación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir una finalidad legítima y sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática⁴¹.

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 legítimo⁴².

a.2 Marco normativo de la fiscalización en los informes de ingresos y gastos de precampaña

El artículo 229 de la Ley General, 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 las 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

⁴¹ Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 148 a 150.

⁴² Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párrs., 185 y 186.

precandidatos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación a la autoridad, coadyuvando a que la autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización.

La no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por los partidos políticos y las personas precandidatas en la competencia interna para designación de sus candidaturas 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 las personas precandidatas cumplieron o no con sus obligaciones en materia de fiscalización, de entre ellas, la de no rebasar el tope de gastos de precampaña, lo cual constituye un requisito para la procedencia del registro, por lo que resulta imprescindible no demorar su presentación.



Los artículos 229, numeral 3, establece dos hipótesis distintas, la primera regula el supuesto en el que 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 a ser registrado o registrada como candidato o candidata, mientras que la segunda hipótesis regula aquellos casos en los que los precandidatos no obtuvieron la postulación señalando que será sancionado en términos del libro octavo de la ley.

En este sentido, si 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 General.

El artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la Ley General establecen, conjuntamente, las consecuencias en caso de que las personas precandidatas 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 de la persona precandidata infractora a ser registrada como candidata o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o personas precandidatas a cargos de elección popular les sean imputables exclusivamente a aquéllas, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando la precandidata resulte electa en el proceso interno, el partido político no podrá registrarla como candidata.

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 precandidatos como sujetos obligados respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

En este modelo de fiscalización, las personas precandidatas 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 legislación 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.

a 3 Precedentes sobre la gradualidad de las sanciones ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos

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 General, 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 precandidatas que impugnaron en ese 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 las personas precandidatas de partidos y candidatas 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 , entonces, se debe analizar la razonabilidad, en relación con la extemporaneidad en que se presentan los informes correspondientes 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 Unidad Técnica de Fiscalización 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 las personas precandidatas, no aplican, por lo que resultaba legal que el Consejo General y, posteriormente, la Sala Regional hayan determinado aplicar el supuesto previsto en el artículo 229, párrafo 3 de la Ley 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.

No obstante, también queda de manifiesto que la Sala Superior ha sido enfática en reiterar que la imposición de esta sanción no debe aplicarse en automático, sino que debe valorarse la disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe, el momento en que lo presenta y las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.

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.

b. Análisis del caso concreto

Como se indicó, la promovente solicita la inaplicación al caso concreto de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General, y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento, ya que, en su opinión, la sanción de pérdida del derecho a ser registrada 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 establecido en el artículo 35 de la Constitución.

En primer término, se considera que relevante dar respuesta a la solicitud de la actora por lo que hace al artículo 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento⁴³.

Al respecto, esta Sala Regional considera que dicho reglamento solamente determina que los precandidatos y candidatos postulados por un partido político serán responsables de presentar su informe de gastos de precampaña y campaña ante el instituto político o coalición de la que emanó su postulación.

En esas condiciones, este órgano jurisdiccional estima que las previsiones establecidas en los preceptos reglamentarios cuya inconstitucionalidad es aducida por la actora no se apartan de la Constitución, puesto que en diversos precedentes, la Sala Superior ha determinado que la obligación de los precandidatos y candidatos de presentar su informe de ingresos y egresos es un aspecto que se ajusta a los principios de rendición de cuenta y de fiscalización previstos en el artículo 41 de la Constitución⁴⁴.

Sumado a lo anterior, la obligación prevista en los preceptos del Reglamento no prevén cuestiones vinculadas con la sanción impuesta a la actora, por lo que si la petición de la promovente de

⁴³ **Reglamento de Fiscalización**

Artículo 223, numeral 6, inciso a).

Responsables de la rendición de cuentas

(...)

6. Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición serán responsables de:

a) Presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición.

(...)

⁴⁴ SUP-JDC-918/2015, SUP-JDC-919/2015, SUP-JDC-920/2015 Y SUP-JDC-921/2015, ACUMULADOS y SUP-JDC-1020/2015



inaplicación descansa sobre una supuesta falta de proporcionalidad de la sanción, se determina que, en el caso, no es dable realizar el estudio de inconstitucionalidad solicitado; además, esta Sala Regional no advierte ninguna cuestión que implique que la vigencia de dichos artículos y su aplicación al caso concreto actualicen la necesidad de analizar la solicitud de la actora respecto de la inaplicación peticionada.

Por tal motivo se considera que el artículo 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento no resulta inconstitucional ni es sujeto a realizar una interpretación conforme, toda vez que, como se refiere, y de lo abordado en el cuerpo de la presente resolución, se considera ajustado a derecho.

Sin embargo, por lo que respecta a la solicitud de la actora para que se inapliquen artículos de la Ley General, esta Sala Regional considera **parcialmente fundado** el agravio de la actora, 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 de Justicia de la Nación–, lo cierto es que los artículos 229 y 456 de la Ley General no pueden interpretarse de manera literal de tal manera que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo hizo el INE.

En la aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en juego la supresión de un derecho fundamental consagrado en el artículo 35 constitucional, en relación con el artículo 1.º de la Constitución. 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 a las personas precandidatas.

En ese sentido, la interpretación de la norma que más favorece a la precandidata no es la referente a que la pérdida o cancelación del registro además de que esa 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 General– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de las personas precandidatas al no presentar sus informes.

De esta manera, se considera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa ahora se encontrará obligada a analizar las circunstancias objetivas y subjetivas en que cada persona precandidata cometió la falta, para posteriormente determinar qué tipo de sanción resulta proporcional a las personas infractoras, pudiendo ser incluso la pérdida o cancelación del registro.

En ese sentido, por un lado, es **infundado** el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad de las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho de una persona a ser registrada como candidata 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 General 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.

No obstante, por otro lado, **le asiste la razón 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 constitucionales, de ahí que sea necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, 445 y 456, numeral 1, inciso c), de la Ley General.

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 proporcional⁴⁵ como se explicará a continuación:

- **El principio de interpretación conforme**

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

La interpretación conforme es una herramienta que se implementó a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once y que se ha desarrollado mediante la

⁴⁵ Tal como se refirió al resolver los juicios SUP-JDC-416/2021 y acumulados, así como el diverso SUP-RAP-74/2021.

doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este Tribunal Electoral.

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

Al momento de interpretar la validez de una norma a la luz de los derechos humanos contenidos en la Constitución 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 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, las personas juzgadoras 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;
- 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 de Justicia de la Nación 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, 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”⁴⁶.

- “En el caso de la voluntad objetiva del legislador y la legisladora, **la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino**

⁴⁶ Con base en la Tesis aislada de rubro **interpretación conforme y principio de interpretación más favorable a la persona. su aplicación tiene como presupuesto un ejercicio hermenéutico válido**. Décima Época; Pleno, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 337, número de registro 2018696.



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 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”⁴⁷.

- “[...] 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**

⁴⁷ 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.

ordenamiento⁴⁸; 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”⁴⁹.

Como se desprende de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la interpretación conforme es una obligación de las personas juzgadoras, 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 quien juzga 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

⁴⁸ Sirve de apoyo la Tesis de rubro **interpretación conforme. naturaleza y alcances a la luz del principio pro-persona.**

⁴⁹ 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 officio en materia de derechos humanos.**



incompatibilidad o contradicción insalvable debe cuestionarse su constitucionalidad.

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

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 la promovente 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 General. 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 persona legisladora y de su acto una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad.

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

En este asunto, la actora 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.

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

Al respecto, esta Sala Regional estima que la aplicación en automático de la máxima sanción a todas las personas candidatas 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 votado o votada.



La conclusión de la autoridad responsable es incompatible con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 la ciudadanía 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 en los que la Sala Superior ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben **cumplir el requisito de proporcionalidad**.

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

En ese sentido, aplicar las sanciones máximas como lo hizo el Consejo General del 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 votada de la actora; circunstancia que no resulta proporcional y no favorece la protección del derecho fundamental a ser votada.**

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

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

Al efecto, esta autoridad jurisdiccional considera que el artículo 229 de la Ley General 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 c), fracciones I, II y III, en relación con lo dispuesto en los artículos 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley General.

En ese sentido, bajo una interpretación conforme en los términos indicados, se estima que la ley general, 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 persona precandidata 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, 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 General 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 una persona ciudadana, esto acontecerá bajo los más altos estándares de justificación y legitimación que una restricción de un derecho humano fundamental amerita, lo que favorece la protección del derecho a ser votado de la ciudadanía.

Como se ha visto, la interpretación conforme ofrecida por esta Sala Regional 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 la actora, 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 cometió la infracción.

Cabe resaltar que en similares términos resolvió la Sala Superior en el juicio SCM-JDC-416/2021 y acumulados y en el recurso SUP-RAP-74/2021 y acumulados.



c. Efectos

En atención a los argumentos previamente desarrollados, lo procedente es **revocar** la sanción respecto de la precandidata para que el Consejo General, en un plazo de **cinco días naturales** contados a partir de que se le notifique la presente sentencia, califique nuevamente la falta cometida por la actora y realice la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.

Asimismo, el Consejo General del INE deberá informar a esta Sala Regional del cumplimiento a esta sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

Asimismo, esta Sala Regional 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 como⁵⁰:

- a) Valorar la voluntad o disponibilidad procesal de la actora a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- b) La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- c) Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción;

⁵⁰ Estos parámetros se fundamentan en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización, 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) Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- e) El monto económico o beneficio involucrado; y
- f) Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

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

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

- La actora fue materialmente precandidata y, por ende, sus actividades, deben ser catalogadas como actos de precampaña.
- En el caso, la actora no presentó su informe de ingresos y gastos de precampaña en tiempo y **forma**, con independencia de la graduación de la sanción que se haga atendiendo a las particularidades y circunstancias del caso.

- El partido político dejó de registrarla en el SNR, por lo que la actora no estuvo en aptitudes para recibir notificaciones electrónicas mediante el SIF.
- En caso de que el Consejo General decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación de los registros de la precandidata involucrada, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura, vinculado al Instituto Electoral del Estado de Puebla para que, conforme a sus atribuciones, realice lo conducente.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

RESUELVE:

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

NOTIFICAR personalmente a la parte actora, por **correo electrónico** a la autoridad responsable, y por **estrados** a las demás personas interesadas; asimismo, **infórmese** vía **correo electrónico** a la **Sala Superior**⁵¹,

Devolver las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archivar este asunto como definitivamente concluido.

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.

⁵¹ En atención al Acuerdo General 1/2017, emitido por la propia Sala Superior.



VOTO PARTICULAR⁵² QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS⁵³ EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-541/2021⁵⁴

1. CONTEXTO

El Consejo General en ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras emitió la resolución controvertida, en la cual -entre otras cuestiones- sancionó a la actora con la pérdida de su registro como candidata de Morena al cargo de presidenta municipal en Chalchicomula de Sesma, Puebla.

En este sentido, la autoridad responsable determinó que la actora sí había sido precandidata de MORENA al haber realizado actos de precampaña, por lo que se encontraba obligada a presentar su informe de ingresos y gastos correspondiente, sin embargo al no acreditar haberlo presentado oportunamente, le sancionó con la pérdida de su registro.

2. SENTENCIA APROBADA POR LA MAYORÍA

La mayoría concluyó que debía **revocar parcialmente** la resolución INE/CG249/2021 por lo que respecta a la pérdida del derecho a ser registrada como candidata a la presidencia municipal de Chalchicomula de Sesma, Puebla, y ordenar al Consejo General calificar nuevamente la falta cometida por la actora y realizar la individualización correspondiente, a efecto de determinar cuál es la

⁵² 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.

⁵³ En la elaboración de este voto colaboró Ana Carolina Varela Uribe.

⁵⁴ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.

sanción que resulta adecuada. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables realizada en la sentencia.

La decisión de la mayoría se sostuvo en las siguientes razones:

a. Inconstitucionalidad de las normas y solicitud de inaplicación

En la sentencia se sostiene que las disposiciones que establecen la sanción cuya inaplicación solicita la actora, de conformidad con lo sostenido por la Sala Superior al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-416/2021 y acumulados, así como el recurso de apelación SUP-RAP-74/2021 y acumulados, **son constitucionales** porque protegen la fiscalización y rendición de cuentas de los recursos utilizados por las precandidaturas por lo que no puede acogerse su solicitud de inaplicarlas.

b. Interpretación conforme

La sentencia señala que la actora tiene razón parcialmente cuando sostiene que la sanción de pérdida o cancelación de registro que se establece -según una interpretación literal- en dichas disposiciones resulta cuestionable, a la luz de un análisis prescrito por el principio constitucional de proporcionalidad, ya que constituye una restricción injustificada al derecho de ser votada establecido en el artículo 35 de la Constitución.

En ese sentido, la mayoría sostiene que ante la infracción cometida por la actora no debía aplicarse de manera automática el supuesto establecido en el artículo 229.3 de la Ley Electoral, sino que el Consejo General debió individualizar la sanción a aplicar haciendo una interpretación conforme de esa norma con el artículo 456.1 inciso



c) de la misma ley que contiene un catálogo de sanciones que pueden aplicarse a las personas precandidatas infractoras.

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. Garantía de audiencia, acreditación de precandidatura y responsabilidad de presentar informe de ingresos y gastos

Estoy de acuerdo en que la autoridad responsable sí garantizó el derecho de audiencia y debido proceso para el descargo de las omisiones que se imputaron a la actora.

Asimismo, estoy de acuerdo en que ante la acreditación de que la actora si realizó actos de precampaña, se encontraba obligada a presentar su informe de ingresos y gastos correspondiente y no solo era atribuible a MORENA, por lo que coincido en que al no acreditar haberlo presentado oportunamente ante el órgano competente del partido y omitir hacer sabedora de esa situación a la autoridad fiscalizadora, no es procedente considerar que la precandidata no tiene responsabilidades y que éstas solo recaen en el partido.

3.1.2. Constitucionalidad de las disposiciones

Estoy de acuerdo con la declaración que se hace en la sentencia al afirmar que la sanción cuya constitucionalidad cuestiona la actora, 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 transgresión 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 General y la Ley de Partidos⁵⁵, 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.

⁵⁵ Artículos 30, numeral 1, incisos a), b) y f); 35; 190, numeral 2; 191 al 200; 428, 429, 430 y 431 de la Ley General; así como 25, numeral 1; 59; 60; 79 y 80 de la Ley de Partidos.

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.

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.)⁵⁶ la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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:

- 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

⁵⁶ 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.

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 derechos⁵⁷.

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 contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que buscan quienes legislan⁵⁸.
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 objeto⁵⁹.
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

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.



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, inconstitucional⁶⁰.

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

Examen de proporcionalidad Artículo 229.3 de la Ley General	
Requisito	Consideraciones
Fin legítimo ¿La restricción busca un fin legítimo?	<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 Ley General determina ciertas reglas y condiciones, en materia de fiscalización, que deben cumplir tantos 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>

⁶⁰ 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.

	<p>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;</p> <p>2. Preservar la equidad en las contiendas electorales.</p> <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</p> <p>¿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 de la actora a ser votada 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 LEGIPE 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 de la actora 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 a la actora de realizar manifestaciones en torno a su omisión de presentar el informe en materia de fiscalización, siendo que no atendió dicha notificación.</p> <p>Por tanto, fue la actora quien incumplió sus obligaciones para hacer efectivo su derecho a ser votada para algún cargo público.</p>
--	---

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

No comparto que el INE no haya hecho una correcta individualización de la sanción. En el caso, como se señala en la sentencia, la candidata obtuvo la calidad de precandidata a la presidencia municipal de Chalchicomula de Sesma, Puebla y 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 la actora por su omisión en la entrega del informe de ingresos y gastos de su precampaña.

La parte actora señala que la sanción es inconstitucional -lo cual ya ha sido desvirtuado- porque no contiene parámetros para su graduación al imponerla. Esto se debe, a mi juicio, no a una individualización desproporcionada por parte del INE al aplicar las normas, sino a que esa sanción -que ya se dijo, es constitucional- no admite graduación. Es decir: o se impone o no se impone. No es posible graduarla y cancelar el registro durante unas semanas, o unos meses.

Ello, contrario a lo sostenido por la actora no implica que sea una sanción desproporcionada, dada su propia naturaleza y el ejercicio que tiene que hacer el Consejo General al determinar cómo sancionar la conducta infractora.

Esto, pues derivado de los diversos criterios establecidos por las autoridades electorales no cualquier actuar que a primera vista pueda

parecer configurar la omisión de presentar el informe de gastos e ingresos, lo es.

Un ejemplo es el criterio que establece que en algunos casos, la presentación del informe por parte de las personas precandidatas ante sus propios partidos políticos, sin que estos los entreguen a la autoridad fiscalizadora, no puede considerarse una omisión para tales personas⁶¹.

Otro ejemplo es la presentación extemporánea, en términos de lo delineado por la Sala Superior en el juicio SUP-JDC-1521/2016 y el recurso SUP-REC-103/2016 en que se determinó que si el informe es presentado de manera extemporánea, debe analizarse la razonabilidad, en relación con la extemporaneidad en que se presenta.

Así, en este tipo de casos, antes de aplicar la sanción consistente en la pérdida de las personas a perder su derecho al registro de una candidatura, la autoridad debe realizar un ejercicio de ponderación de las diversas circunstancias que rodean el caso concreto⁶²; incluso, como señala la sentencia del juicio SCM-JDC-416/2021 y acumulados -al referir al precedente SUP-JDC-1521/2016- *“los precandidatos no quedan eximidos de responsabilidad, ya que la presentación extemporánea constituye una infracción que debe ser sancionada,*

⁶¹ Ver Tesis LIX/2015 de rubro **INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 93 y 94.

⁶² Ver Amparo en Revisión 595/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso al momento de graduar la sanción.”

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 la actora de su derecho a ser votada, sino que ante el incumplimiento de una obligación establecida en la ley -que protege valores fundamentales para la protección y consolidación de nuestro sistema democrático, desde mi perspectiva, la conclusión debió ser, como sostuvo el Consejo General en la resolución impugnada, la negativa o cancelación de su registro como candidata. Es decir, **confirmar** la resolución INE/CG249/2021 -en lo que fue materia de impugnación-

Ello, porque el fin perseguido por esa disposición atiende al cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización, lo que, a su vez, persigue la transparencia y rendición de cuentas en favor de la ciudadanía y del Estado democrático de derecho.

Por las razones expuestas emito este voto particular.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA**

SCM-JDC-541/2021

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