



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-614/2021

ACTOR: DIEGO MIGUEL GÓMEZ
HENRIQUEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA

SECRETARIA: GREYSI ADRIANA MUÑOZ
LAISEQUILLA

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

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** la resolución **INE/CG300/2021** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por lo que respecta a la cancelación del registro del actor como candidato a la Presidencia Municipal de Cuernavaca, Morelos, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral individualice de nueva cuenta la sanción, tomando en consideración las circunstancias concretas del caso, a la luz de la interpretación conforme de las disposiciones legales aplicables.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	3
RAZONES Y FUNDAMENTOS	5
PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.....	5
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.....	6

TERCERO. Estudio de fondo.	7
a) Resolución Impugnada.	7
b) Síntesis de agravios.	10
c) Marco jurídico del procedimiento de fiscalización de gastos de precampaña.	12
d) Caso concreto.	19
1. Consideraciones sobre la propaganda.	19
2. Inconstitucionalidad de las normas y solicitud de inaplicación.	26
2.1. Marco normativo del derecho al sufragio.	33
2.2 Marco normativo de la fiscalización en los informes de ingresos y gastos de precampaña.	36
2.3 Precedentes sobre la gradualidad de las sanciones ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos.	41
2.4 Análisis del caso concreto.	44
3. Efectos.	56
RESUELVE.	58

GLOSARIO

Actor	Diego Miguel Gómez Henríquez
Autoridad Responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen consolidado o Dictamen	Dictamen consolidado INE/CG299/2021 que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña presentados por los partidos políticos de las y los precandidatos al cargo diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el estado de Morelos
Instituto o INE	Instituto Nacional Electoral
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (de la ciudadanía)
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
Ley Electoral o LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
M.N.	Moneda Nacional
Reglamento	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Resolución impugnada	Resolución INE/CG300/2021 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 Morelos

Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SNR	Sistema Nacional de Registro de Precandidatos (Precandidaturas) y Candidatos (Candidaturas) del Instituto Nacional Electoral
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

De las constancias que integran el expediente y de los hechos narrados por la parte actora en su demanda, se advierte lo siguiente:

1. Requerimiento de la UTF. El diecisiete de marzo la UTF dictó el oficio INE/UTF/DA/11499/2021 en la que, derivado de los supuestos gastos de propaganda en la vía pública que hacen alusión a la imagen del actor a un cargo de elección popular, se le requirió a efecto de que en un plazo de tres días informara si se había postulado como precandidato de algún partido político o corresponde a una candidatura independiente; lo que se le hizo de conocimiento al actor el diecinueve siguiente.

2. Prórroga. El veintidós de marzo, el actor solicitó a la UTF una prórroga a efecto de desahogar el requerimiento realizado en el antecedente anterior.

3. Resolución del Consejo General. El veinticinco de marzo, el Consejo General, en sesión ordinaria, entre otras cuestiones, revisó el Dictamen Consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización, resolviendo en el sentido de sancionar al actor con la pérdida del derecho a ser registrado, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del registro como candidato al cargo de presidente municipal en el ayuntamiento en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021. Refiere el actor que hasta el día primero de abril tuvo conocimiento de dicha resolución.

4. Juicio de la ciudadanía.

I. Demanda. Inconforme, el dos de abril, el actor presentó ante la Oficialía de Partes común del INE demanda de Juicio de la ciudadanía. Con posterioridad, el Secretario del Consejo General remitió el medio de impugnación a esta Sala Regional.

II. Turno. El medio de impugnación se recibió en esta Sala Regional el tres de abril, el cual, mediante proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente de juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-614/2021** y turnarlo a la Ponencia a cargo del magistrado José Luis Ceballos Daza para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

III. Radicación. El cinco de abril, el Magistrado Instructor radicó el expediente.

IV. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se admitió la demanda, y tomando en consideración que el día diecisiete de abril el actor presentó una promoción, en esa misma fecha se admitió la prueba superveniente ofrecida, y al no existir diligencias pendientes, se cerró la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un juicio promovido por un ciudadano a efecto de controvertir la resolución del Consejo General que lo 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 Morelos; supuesto que es competencia de esta Sala Regional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción y tiene competencia.

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).

El criterio esencial contenido en el **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 del INE para establecer el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales y su ciudad cabecera¹.

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/CG300/2021 emitida por el Consejo General, por el que, entre otras cuestiones, sancionó al actor con la pérdida del derecho a ser registrado, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del derecho a ser registrado como candidato a un cargo en el ayuntamiento en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021

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 nombre y firma autógrafa del actor, 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 requisito está cumplido ya que el presente juicio se interpuso dentro del plazo establecido en el artículo 8 de la Ley de

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre del año dos mil diecisiete.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

Medios porque, si el actor tuvo conocimiento de la resolución impugnada el primero de abril, el plazo para impugnar transcurrió del dos al cinco de abril², por lo que, si interpuso su demanda el dos siguiente, es oportuna, aunado a lo anterior, la autoridad responsable en su informe circunstanciado no hace valer alguna causa de improcedencia respecto a la oportunidad de la demanda.

c) Legitimación e interés jurídico. El actor se encuentra legitimado para promover la demanda, toda vez que la formula por propio derecho, y controvierte una resolución que lo sancionó; de ahí que cuente con acción procesal para cuestionarla y ser susceptible de restitución en esta instancia.

d) Definitividad. Está cubierto el requisito, pues no existe otro medio de impugnación que el actor tenga que agotar previo a recurrir ante esta instancia jurisdiccional federal.

CUARTO. Estudio de fondo.

a) Resolución Impugnada.

El Consejo General resolvió determinar la cancelación del registro del actor como candidato a la Presidencia Municipal de Cuernavaca, Morelos, por lo siguiente:

- Conclusión 11.11_C3-MO.

El Consejo General determinó en la referida conclusión que el sujeto obligado había incurrido en una falta de omisión al no presentar el informe de precampaña de Diego Miguel Gómez Henríquez, actor en el presente juicio; por lo que, ante la ausencia absoluta del informe de

² Tomando en cuenta que, acorde al artículo 7 de la Ley de Medios, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

ingresos y gastos, y de conformidad con el Acuerdo INE/CG72/2019³, resultaba innecesario el envío del oficio de errores y omisiones ya que el insumo básico para su emisión era inexistente.

No obstante, razonó que, la autoridad fiscalizadora había entablado comunicación con las y los precandidatos con la finalidad de hacer del conocimiento las irregularidades de mérito, para salvaguardar la garantía de audiencia de los sujetos obligados, respetando con ello las formalidades que rigen al debido proceso y que rigen el actuar del Instituto.

- Omisión de atender la conducta observada.

Una vez fundamentado el actuar de la UTF el Consejo General estableció que, la respuesta del partido no fue idónea para atender las observaciones realizadas, por lo que dicha autoridad fiscalizadora concluyó que no procedía eximir al partido político de su responsabilidad ante la conducta observada, dado que no había acreditado la realización de conductas 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.

Asimismo, señaló que, de conformidad con el artículo 229, numeral 2 de la Ley Electoral, por lo que hace a la responsabilidad de las precandidaturas, éstas deben acreditar el cumplimiento de su

³ 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> que resulta un hecho notorio según lo dispuesto en el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios; también resulta orientadora la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito XX.2o.J/24, **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.** Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, página 2479.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

obligación de presentar el informe respectivo ante el órgano interno del partido por el que pretenden su postulación, por lo que en caso de que esto se acredite la responsabilidad únicamente sería atribuible al partido político y no a las personas que pretenden obtener una candidatura.

Por lo interior, se señaló que era imputable la responsabilidad de la conducta infractora de mérito, al partido político Más Más Apoyo Social y al actor, pues no presentaron los informes de precampaña correspondientes en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Morelos, como lo establece la normatividad electoral.

- Individualización de la sanción

Finalmente, el Consejo General procedió a calificar la falta en la que se incurrió, y por lo que hace al actor concluyó que:

En el caso concreto, el actor no había presentado el informe de precampaña, ni acreditó haberlo presentado ante el partido político.

Por lo que, la falta correspondió a una omisión de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia, mismas que se actualizaron al concluir el plazo para la presentación del informe de precampaña en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Morelos.

Así, una vez acreditada la comisión de la infracción por parte del actor, el Consejo General valoró entre otras circunstancias la intención y la capacidad económica de los sujetos infractores, es decir, si realizó conductas tendientes al cumplimiento efectivo de la obligación de presentar el informe respectivo; así como, la valoración

del conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones de los sujetos infractores, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

Con base en lo expuesto, a juicio del Consejo General, dada la gravedad de la conducta desplegada por el precandidato, fue procedente la aplicación de la sanción prevista en la legislación de la materia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley de Partidos, consistente en **la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada o, en su caso, si ya estaba hecho el registro**, con la cancelación del mismo como candidato al cargo de presidente municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos dentro del Proceso Electoral Concurrente 2020 – 2021.

b) Síntesis de agravios.

La parte actora controvierte la resolución del Consejo General porque:

1) A consideración del actor, fue incorrecto que lo sancionaran porque no existía la obligación de presentar informes de gastos de precampañas, ya que la propaganda que aduce la UTF no corresponde a gastos de precampañas, toda vez que dicha propaganda fue elaborada para el proceso interno de renovación de la elección de la presidencia estatal del partido político local, por lo que la obligación de presentar los gastos referentes a dicha propaganda, se enmarca dentro de los gastos reportados en el informe ordinario correspondiente y no en el informe de precampaña.

2) Por otro lado, del escrito de la demanda es posible apreciar que el actor solicita la inaplicación del artículo 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley Electoral, toda vez que refiere resultan inconstitucionales.



La solicitud de inaplicación del actor se formula sobre la base de que dichas disposiciones no permiten la graduación de la sanción ni prevén la posibilidad de que al imponerse se atienda la capacidad económica de la persona infractora, 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 Federal, 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 persona precandidata infractora o, en su caso, su cancelación.

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

Estima que, al no contener parámetros de proporcionalidad para graduar la sanción y constituir una indebida restricción al derecho de ser votado, deben declararse inconstitucionales e inaplicarse en el caso concreto.

Expuesto lo anterior, resulta importante referir el marco normativo que se encuentra vigente y que regula aspectos del proceso electoral con relación a las precampañas electorales, así como la fiscalización que la autoridad electoral administrativa realiza en lo concerniente a esa etapa.

c) Marco jurídico del procedimiento de fiscalización de gastos de precampaña.

A. Sobre los informes de precampaña.

La Constitución federal⁴ dispone que será la ley la que establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

En ese sentido la Ley electoral establece los siguientes conceptos:

-Proceso interno de selección de candidaturas a cargos de elección popular⁵: son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y las personas aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en dicha Ley, en sus estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

-Precampaña electoral⁶: conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y las personas precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registradas por cada partido.

-Actos de precampaña⁷: las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que las personas precandidatas a una candidatura se dirigen a las personas afiliadas, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados o postuladas en una candidatura a un cargo de elección popular.

-Propaganda de precampaña⁸: el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y

⁴ Artículo 41, tercer párrafo, inciso IV.

⁵ Artículo 226 numerales 1 y 2.

⁶ Artículo 227 numeral 1.

⁷ Artículo 227 numeral 2.

⁸ Artículo 227 numeral 3

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

-Precandidatura⁹: es la que recae en la persona ciudadana que pretende ser postulada por un partido político en una candidatura a cargo de elección popular, conforme a la Ley Electoral y a los estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidaturas a cargos de elección popular.

Expuesto lo anterior, debe precisarse que, en términos de la Constitución federal¹⁰ corresponde al INE realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, precandidaturas y candidaturas para los procesos electorales federales y locales.

En ese sentido, la Ley Electoral¹¹ dispone que, a más tardar en el mes de octubre del año previo al de la elección, el Consejo General determinará los topes de gasto de precampaña por precandidatura y tipo de elección para la que pretenda ser postulada. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Así, el Consejo General, a propuesta de la UTF, determinará los requisitos que cada precandidatura debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido

⁹ Artículo 227 numeral 4

¹⁰ Artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6

¹¹ Artículo 229 numerales 1 y 2.

competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.

En ese sentido la Ley Electoral en el artículo 229 numeral 3 refiere que si una precandidatura **incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña** dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, **no podrá ser registrada legalmente como candidata**. Las precandidaturas que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de la Ley Electoral.

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

Artículo 443.

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

(...)

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

(...)

Artículo 445.

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

(..)

d) **No presentar el informe de gastos de precampaña** o campaña establecidos en esta Ley;

(...)

Artículo 456

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

(...)

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

I. Con amonestación pública;

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

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

*Lo resaltado es propio.

B. Sobre el procedimiento de fiscalización.

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

- 1. Etapa de registro y presentación de informes.**
- 2. Procedimiento de revisión de informes.**

Mismas que se explican a continuación:

1. Etapa de registro y presentación de informes.

Conforme a la Ley de Partidos¹² el régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las personas precandidatas para la presentación de informes de ingresos y egresos se puede clasificar en tres fases:

a) Presentación de informes de gastos ante el partido político. En un primer momento, las personas precandidatas tienen la obligación de presentar sus informes ante el instituto político¹³.

b) Registro de precandidaturas en el SNR. Posteriormente, el partido político tiene la obligación de registrar a las personas precandidatas en el SNR. Este sistema permite unificar los procedimientos de captura de datos y conocer en tiempo real la información de las personas participantes en el proceso electoral a través del SIF¹⁴.

¹² Artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II.

¹³ En términos de la Tesis LIX/2015, de rubro: **INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS.** Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 93 y 94.

¹⁴ Conforme al contenido de los artículos 267, numeral 2, 270, numeral 1, 281 y anexo 10.1, inciso f) del Reglamento de Elecciones que señala "Los partidos políticos deberán capturar de manera obligatoria en el SNR los datos de sus precandidatos (precandidaturas)".

El SIF es una aplicación informática que se diseñó para que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones jurídicas en materia de fiscalización¹⁵. Este sistema permite capturar, clasificar y evaluar los ingresos y gastos de los partidos políticos relativos a los recursos de gasto ordinario, así como de los relacionados con procesos electorales ordinarios y extraordinarios (entre ellos los de precampaña y campaña). Asimismo, contribuye a que las autoridades vigilen el origen y el destino de los recursos casi de forma inmediata.

c) Presentación de los informes de gastos¹⁶. Finalmente, el partido político debe presentar un informe de precampaña por cada una de las personas registradas ante el SNR dentro de los tres días siguientes a la conclusión del periodo de precampaña¹⁷. En caso de no realizar ningún gasto, únicamente deberá presentar el informe correspondiente en ceros. Estos informes se presentan a través del SIF. Como se advierte, para que los partidos políticos puedan informar sobre sus ingresos y gastos por medio del SIF, primero deben llevar a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas a través del SNR.

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

2. Procedimiento de revisión de informes.

El procedimiento de revisión inicia una vez que vence el plazo de tres días para que los partidos políticos entreguen los respectivos informes. En este procedimiento, la UTF revisa, comprueba e

¹⁵ Así lo establecen el artículo 191, incisos a) y b) de la Ley Electoral, y el artículo 35 del Reglamento.

¹⁶ En términos del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley de Partidos y artículo 223, numeral 7, inciso c) del Reglamento.

¹⁷ Ver los artículos 235, numeral 1 y 238, numeral 1 del Reglamento.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

investiga la veracidad de lo reportado por los partidos políticos y las precandidaturas.

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

a) Monitoreo y verificación. La UTF está facultada para llevar a cabo el monitoreo en espectaculares y propaganda colocada en la vía pública y en medios impresos y electrónicos, con el objetivo de obtener datos que permitan conocer los gastos de los partidos políticos y sus precandidaturas y poder cotejar esos datos con lo reportado por los partidos políticos en los informes¹⁸.

b) Notificación del oficio de errores y omisiones¹⁹. Una vez que se cotejan los informes de precampaña con los resultados del monitoreo, se procede a notificar a los partidos políticos y a las personas precandidatas registradas ante el SIF –de forma electrónica a través del módulo de notificaciones del sistema en línea²⁰–, los casos en los cuales los resultados entre uno y otro no sean compatibles. En este documento se emiten las observaciones de la autoridad y se adjuntan como evidencia los hallazgos que se encontraron.

c) Respuesta al oficio de errores y omisiones. Es en este momento en el que los sujetos obligados están en condiciones de hacer valer su garantía de audiencia y demostrar, ante la UTF, lo correcto de sus informes o en su caso, llevar a cabo conductas eficaces para justificar la omisión o las deficiencias en sus informes²¹.

¹⁸ Así los disponen los artículos 318, 319 y 320 del Reglamento, así como en el Acuerdo CF/019/2020 de la Comisión de Fiscalización del INE.

¹⁹ En términos del artículo 80, numeral 1, inciso c) de la Ley de Partidos y artículo 291 del Reglamento.

²⁰ Consultar los artículos 9, inciso f) y 11, numeral 4 del Reglamento.

²¹ Ver los artículos 80, numeral 1, inciso c), fracción II de la Ley de Partidos y 293, numeral 1 del Reglamento.

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

d) Proyecto de dictamen y resolución de la Comisión de Fiscalización. La UTF elabora un dictamen consolidado una vez que la autoridad otorga la garantía de audiencia a los partidos políticos y a las personas precandidatas para subsanar sus deficiencias u omisiones²².

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

e) Aprobación del dictamen de la Comisión de Fiscalización. La Comisión de Fiscalización tiene facultades para aprobar el Dictamen Consolidado y Resolución respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña que llevó a cabo la UTF²³.

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

g) Aprobación del Consejo General. En la resolución final, el Consejo General aprueba el dictamen consolidado, califica la conducta infractora e individualiza la sanción. En otras palabras, esta autoridad es la que tiene la facultad de conocer de las infracciones e

²² Conforme a los artículos 80, numeral 1, inciso c), fracción III y 81 de la Ley de Partidos, así como el artículo 334 del Reglamento de Fiscalización.

²³En términos de lo previsto en el Artículo 77, numeral 2 de la Ley de Partidos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

imponer las sanciones administrativas por las violaciones normativas en las cuales incurrieron los sujetos obligados en la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña²⁴.

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

d) Caso concreto.

1. Consideraciones sobre la propaganda.

A consideración del actor, fue incorrecto que lo sancionaran con la pérdida del derecho a ser registrado como Presidente Municipal de Cuernavaca, Morelos porque no existía la obligación de presentar informes de gastos de precampañas, ya que la propaganda que aduce la UTF no correspondía a tales gastos, *toda vez que dicha propaganda fue elaborada para el proceso interno de renovación de la elección de la presidencia estatal del partido político local*, de ahí que dichos gastos deben reportarse en el informe ordinario y no en el informe de precampaña.

De la valoración realizada por la autoridad responsable se advierte que razonó lo siguiente:

Que de los procedimientos de auditoría realizados por la autoridad, se habían observado conceptos de gastos durante el periodo de

²⁴ Consultar artículos 44, numeral 1, inciso aa), 191, numeral 1, inciso g) y 192, numeral 1 de la Ley Electoral.

precampaña que hacían alusión al ciudadano Diego Miguel Gómez Henríquez, en el estado de Morelos.

En vista de ello determinó que lo conducente era verificar si se presentaban en forma simultánea los elementos mínimos señalados en la Tesis LXIII/2015 de la Sala Superior, los cuales identificó como:

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

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

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

Para lo cual, valoró el contenido de la propagan encontrada en las seis bardas, mismas que se ilustran a continuación:

Propaganda: (seis bardas)





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO







TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

Respecto al elemento **finalidad**, el cual señala que dicha publicidad genera un beneficio a la precandidatura, se determinó que, sí cumplía con dicho elemento, toda vez que al verificar la propaganda exhibida se identificó que contenía el nombre y logo del partido político, su lema, tipografía y cromática que corresponden con los que usa el partido político en cuestión. En vista de lo cual determinó que los elementos anteriores permitían identificar al electorado la promoción del nombre del ciudadano Diego Miguel Gómez Henríquez. Por lo que tuvo por acreditado el supuesto.

En lo concerniente al elemento **temporalidad**, el cual se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realizó en período de precampañas electorales, se determinó que sí cumplía con dicho elemento ya que generaba un beneficio a un partido político, al difundir el nombre del precandidato durante el periodo de precampaña, el cual transcurrió del dos al treinta y uno de enero y el hallazgo se había encontrado en el monitoreo realizado el veintisiete de enero.

Con relación al elemento **territorialidad**, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se llevó a cabo la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda, determinó que sí cumplía con dicho elemento, toda vez que había sido exhibida en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos, municipio por el cual pudiera contender.

Derivado de lo anterior, concluyó que se cumplían con los tres elementos referidos.

Así también, señaló que dichos hallazgos se obtuvieron de los procedimientos adicionales en materia de fiscalización como lo son

los monitoreos, y en vista de ellos se había tenido conocimiento de propaganda que promovía al sujeto obligado y al ciudadano Diego Miguel Gómez Henríquez, que no había sido reconocido como precandidato para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021.

Ahora bien, en ese sentido, el actor refiere que dicha propaganda correspondía a la Primera Asamblea Ordinaria Estatal del Partido Político Más Más Apoyo Social que se llevó a cabo el veinte de enero –tal como se advierte de las propias bardas–, en las que puede verse que dice su nombre y el cargo de “Presidente CDE” haciendo referencia a la elección del Consejo Directivo Estatal del partido político y no a una presidencia municipal, por lo que refiere que dicha propaganda correspondería a gastos del informe ordinario y no de precampaña.

Agravio que resulta **infundado** ya que, la autoridad responsable valoró que: 1. la propaganda contaba con el **nombre** y **logo** del partido político, su **lema**, **tipografía** y **cromática** que se correspondían con los que usa el partido político en cuestión, **2.** Había sido hallada en el periodo de precampañas y **3.** Estaba siendo difundida en el municipio por el cual pudiera contender.

Razones por las cuales, fue correcto que la autoridad responsable determinara que dicha publicidad generaba un beneficio al actor, ya que de lo razonado por la autoridad y del contenido de las bardas es posible evidenciar que sí se le posicionó con dicha propaganda, aunado a que, si bien el actor señala que fueron confeccionadas para una asamblea realizada el veinte de enero, éstas habían sido halladas el veintisiete siguiente, máxime que la propaganda no refiere a la citada asamblea o procedimiento electivo interno, y lo que se destaca en la ésta es la expresión “*Presidente*”.

Lo cual adquiere mayor relevancia si se toma en consideración que, el actor sí fue registrado como candidato a Presidente Municipal del



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

Municipio de Cuernavaca, Morelos por el Partido Apoyo Social (antes denominado Más Mas Apoyo Social)²⁵.

Con independencia de lo anterior, cabe precisar que, la sanción que le fue impuesta consistente en la pérdida del derecho a ser registrado **no fue por la omisión de reportar los gastos de los actos de precampaña** (respecto de lo cual únicamente se sancionó al partido político) infracción prevista en Artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento, **sino por la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña** en términos del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley de Partidos, tal como se demuestra a continuación:

Conclusión	Falta concreta	Sanción impuesta
11.11_C2_MO <i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de propaganda colocada en la vía pública por un monto de \$21,650.00.</i>	Egreso no reportado	Impuso al Partido Más Más Apoyo Social una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$32,475.00 (treinta y dos mil cuatrocientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.) ²⁶ .
11.11_C3_MO <i>El sujeto obligado, omitió presentar el informe de precampaña del C. Diego Miguel Gómez Henríquez</i>	Omisión de presentar informes de precampaña	A. Por lo que hace a la imposición de la sanción a la precandidatura. Sancionó a Diego Miguel Gómez Henríquez con la pérdida del derecho a ser registrado o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo como candidato al cargo de Ayuntamiento dentro del Proceso Electoral Concurrente 2020–2021. B. Por lo que hace a la individualización e imposición de la sanción al partido político. Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el

²⁵ Tal como se advierte del oficio IMPEPAC/SE/JHMR/1717/2021 de ocho de abril y sus anexos, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

²⁶ Que correspondió al 150% (ciento cincuenta por ciento) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria, a saber \$21,650.00 (veintiún mil seiscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), lo que da como resultado total la cantidad de \$32,475.00 (treinta y dos mil cuatrocientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

		Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$33,015.61 (treinta y tres mil quince pesos 61/100 M.N.) ²⁷ .
--	--	--

En ese sentido, es posible advertir que, el actor únicamente planteó agravios tendentes a desacreditar la naturaleza de la propaganda, mas no así para justificar la omisión de presentación del informe, dado que, en ese sentido la Sala Superior ha sostenido que incluso en **el supuesto de que no se hubieran llevado a cabo los actos de precampaña, o que éstos debieran ser reportados como gastos ordinarios y no de precampaña (como lo refirió el actor), persistía el imperativo de reportar a la autoridad fiscalizadora que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual era necesario presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros²⁸.**

En vista de lo cual, el agravio planteado deviene **infundado**.

2. Inconstitucionalidad de las normas y solicitud de inaplicación.

Por otro lado, del escrito de la demanda es posible apreciar que el actor solicita la inaplicación del artículo 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley Electoral, toda vez que refiere resultan inconstitucionales.

La solicitud de inaplicación del actor se sustenta 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, 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 Federal, es decir, no señala ni un máximo ni un mínimo ni establece elementos objetivos para su

²⁷ Lo que correspondió a una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$33,015.61 (treinta y tres mil quince pesos 61/100 M.N.).

²⁸ En términos de lo razonado en el SUP-RAP-74/2021 y acumulados.



ponderación e imposición, sino que establece una consecuencia de manera directa, la pérdida del registro de la precandidatura infractora o, en su caso, su cancelación.

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

Estima que, al no contener parámetros de proporcionalidad para graduar la sanción y constituir una indebida restricción al derecho de ser votado, deben declararse inconstitucionales e inaplicarse en el caso en concreto.

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

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

Ahora bien, en ese sentido las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho de una persona ser registrada 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, tal como se explica más adelante.

Lo anterior, al tratarse de una medida que protege la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan las precandidaturas a un cargo de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en

el artículo 41, fracción II, inciso c), segundo párrafo,²⁹ de la Constitución federal. Consecuentemente, no puede acogerse la pretensión del demandante de inaplicar al caso concreto tales disposiciones.

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

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 o autora 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.

²⁹ “**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.

[...]”



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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, 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**³⁰.

Consecuentemente, las sanciones previstas en las disposiciones legales invocadas (la pérdida del derecho de una persona a ser registrada como 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 federal, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.

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

³⁰ Registro digital 2007343.

de las obligaciones de los partidos y de las precandidaturas de rendir cuentas.

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

Esto es, las porciones normativas reclamadas son válidas constitucionalmente,³¹ siempre que se interpreten de tal forma que permitan el ejercicio más favorable del derecho humano fundamental al derecho al voto pasivo. 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 25,³² 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

³¹ Lo anterior encuentra sustento argumentativo en la Tesis LXIX/2011 plenaria de la Suprema Corte, de rubro **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**. Registro digital 160525.

³² Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57. ° periodo de sesiones, Documento. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrafos. 2 a 5.

³² *Ibid*(mismo sitio), párrafo 15.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

democrático se fundamentan en la participación inclusiva y universal de la ciudadanía, por lo cual, ésta debe tomarse en consideración en la interpretación y aplicación del derecho³³.

Sin embargo, este estándar no impide que quienes integran 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 democracia³⁴.

La aplicación de estas medidas severas de restricción no pueden dictarse de forma indiscriminada, sino que, para ajustarse al principio de proporcionalidad, requieren tener una conexión razonable y suficiente entre la sanción y la conducta y circunstancias de la persona en cuestión³⁵. 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 humanos³⁶.

En el mismo sentido, de acuerdo con las Directrices del Código de buenas prácticas en materia electoral, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), si bien puede estar prevista la privación del derecho de sufragio activo y pasivo,

³³ Corte Europea de Derechos Humanos, Case of Hirst v. The United Kingdom (No. 2), Application no. 74025/01, párrafos 58-62.

³⁴ *Ibid.*, (igual) párrafo 71.

³⁵ *Idem.* (mismo sitio)

³⁶ *Ibid.*, página 82.

esa previsión debe estar sometida, de entre otras, a las condiciones siguientes:

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

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

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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.

2.1. Marco normativo del derecho al sufragio.

Como premisa normativa inicial es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior³⁷ considerar que el derecho de la ciudadanía al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su correlativo artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es un derecho humano fundamental de carácter político-electoral de base constitucional y configuración legal.

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

En esa línea, el pleno de la Suprema Corte ha determinado que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente. En caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos sobre el significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votada o votado. Además, los requisitos exigidos a la

³⁷ Tal como se refirió al resolver los juicios SUP-JDC-416/2021 y acumulados, así como el diverso SUP-RAP-74/2021.

ciudadanía para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados, como se indicó, con criterios razonables y proporcionales³⁸.

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 proporcionalidad³⁹.

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

A través del derecho al voto, las sociedades adquieren la posibilidad de participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos; involucra la voluntad popular en la libre determinación de las decisiones políticas y potencializa la constitución de formas de gobierno democráticas. Cualquier restricción que se imponga a su ejercicio deberá basarse en criterios objetivos y claros; y no podrá suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación, que deberán ser razonables⁴⁰.

Se consideran como medidas irrazonables la imposición de restricciones discriminatorias, basadas en el nivel de instrucción, el

³⁸ Pleno de la Suprema Corte, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, Sentencia de 12 de enero de 2010 dos mil diez, página. 91.

³⁹ 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.

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57. ° periodo de sesiones, Documento. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrafos. 2 a 5.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

lugar de residencia, la descendencia, la afiliación política, de entre otros; así como la imposición de desventajas en las candidaturas en virtud de dichos criterios⁴¹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, en una sociedad democrática, el reconocimiento de los derechos y libertades inherentes de la persona, su garantía y el respeto al Estado de derecho constituyen una triada indispensable. De entre las condiciones necesarias para alcanzar una sociedad democrática, se encuentra el derecho de acceso al cargo y su ejercicio de conformidad con la ley; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; la existencia de un régimen plural de participación; y, la separación e independencia de los poderes públicos⁴².

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 preservación⁴³.

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

⁴¹ *Ibid.*(mismo sitio) párrafo. 15.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs., Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, Numero. 127, párrs. 191 a 194.

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. México, Excepciones preliminares, Sentencia de 6 de agosto de 2008 dos mil ocho, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 184, párrs. 140 a 143.

política de la ciudadanía⁴⁴. 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 Interamericano⁴⁵.

En ese sentido, los Estados tienen la facultad de establecer condiciones generales para el desarrollo y ejecución de los procesos electorales. En consecuencia, es posible establecer estándares reglamentarios del ejercicio al voto, siempre y cuando la regulación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir una finalidad legítima y sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática⁴⁶.

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 legítimo⁴⁷.

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

El artículo 229 de la Ley Electoral establece la obligación para los partidos políticos de presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidaturas, de manera individual por cada una de sus personas precandidatas y para cada precandidatura, para lo cual, deberán de acompañar la totalidad

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos., Caso Yatama, *Op. Cit. (citado antes)* párrafo. 208.

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos., Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párr. 166.

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos., Caso Yatama, *Op. Cit. (citado antes)*, párr. 148 a 150.

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos., Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit. (citado antes)*, párrafoss., 185 y 186.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

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

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

Ahora, no basta con presentar los informes de gastos de precampaña, sino que además dichos informes deben presentarse en los plazos establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

Lo anterior es relevante, ya que, como lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, 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 candidatas cumplieron o no con sus

obligaciones en materia de fiscalización, de entre ellas, la de no rebasar el tope de gastos de precampaña, lo cual constituye un requisito para la procedencia del registro, por lo que resulta imprescindible no demorar su presentación.

El artículo 229, numeral 3, establece dos hipótesis distintas, la primera regula el supuesto en el que las personas precandidatas obtienen la mayoría de los votos en la consulta interna y que ante la falta de presentación del informe se prevé la pérdida del derecho al registro a la candidatura, mientras que la segunda hipótesis regula aquellos casos en los que las personas precandidatas no obtuvieron la postulación señalando que serán sancionadas en términos del libro octavo de la ley.

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

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

El artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la Ley Electoral establecen, conjuntamente, las consecuencias en caso de que las precandidaturas incumplan con su obligación de presentar sus informes de precampaña y, por lo tanto, con la obligación de rendir cuentas de los ingresos que utilizaron para sus precampañas.

En particular, el artículo 445, párrafo 1, inciso d), establece que constituyen infracciones de las personas aspirantes, precandidatas o



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

candidatas a cargos de elección popular a la ley no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la ley.

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

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

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

En este modelo de fiscalización, las precandidaturas son responsables solidarias y pueden ser sancionadas por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen –en este caso por la falta de presentación de los informes de precampaña– con

independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

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

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

Es importante señalar que esta Sala Regional adopta en esencia, la argumentación que formuló la Sala Superior en los precedentes SUP-JDC-416/2021 y acumulados y SUP-RAP-74/2021 y acumulados, en los que, haciendo referencia al contenido de las Acciones de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas (legislación del estado de Coahuila) y 56/2014 y sus acumuladas (legislación del Estado de México), distinguió con claridad que en la especie, se estaba en presencia de preceptos que no habían sido objeto de estudio en las referidas acciones; a saber el artículo 229, párrafo 3, de la Ley Electoral; pero además, fue explícita al señalar que el ejercicio de interpretación realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estaba enmarcado en un modelo de control de constitucionalidad distinto, identificado por el estudio de la abstracción de las normas generales que analiza.

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

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

En el **SUP-JDC- 1521/2016** la Sala Superior consideró que las personas precandidatas no quedan eximidas de responsabilidad, ya que la presentación extemporánea constituye una infracción que **debe ser sancionada, pero deben tomarse en cuenta las circunstancias particulares del caso al momento de graduar la sanción.**

En el **SUP-REC-103/2016** La Sala Superior determinó que a las personas recurrentes les era aplicable el supuesto normativo a que se refieren los artículos 229, párrafo 3, de la Ley Electoral, esto es, que se actualizaba la consecuencia de incumplir con las obligaciones de rendición de cuentas de los ingresos y egresos de las precampañas electorales.

Esta consecuencia consiste en que, si una precandidatura incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrada legalmente a la candidatura.

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

Lo anterior, ya que una de las circunstancias que ha tomado en consideración la Sala Superior, a efecto de que no se actualice la sanción relativa a la negativa de registro por la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos, es **que exista un principio o la voluntad de cumplir por parte de las personas precandidatas obligadas por la normativa de fiscalización, dentro del plazo establecido en la normativa electoral, o bien, el que en su caso conceda el INE.**

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

En el caso analizado, la Sala Superior determinó que no se acreditaba la intención de las personas recurrentes de cumplir con la presentación del informe en el tiempo con la normativa electoral, ya que el artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción III de la Ley Electoral establece un plazo de diez días para la rendición del informe de ingresos y egresos de precampañas ante la autoridad electoral, contados a partir de la conclusión del periodo de precampaña.

Sin embargo, las y 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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 entonces precandidatas, especialmente por el efecto que produjo la entrega fuera de tiempo.**

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

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

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

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 de quien tiene la obligación de 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.

2.4 Análisis del caso concreto.

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

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

En la aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en juego la supresión de un derecho fundamental consagrado en el artículo 35 de la Constitución Federal, en relación con el diverso artículo 1º. De



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

ahí que el Consejo General debe interpretar y aplicar la norma en cuestión, analizando en todo momento la proporcionalidad de la sanción frente a este derecho de las personas precandidatas.

En ese sentido, la interpretación de la norma que más les favorece es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de infracción, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme y sistemática –y armónica de los artículos 229, 445 y 456 de la Ley Electoral– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes.

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

En ese sentido, si bien es **infundado** el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad de las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho al registro de la candidatura o, la cancelación de su registro, por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

Se considera así, ya que el establecimiento de dichas sanciones en la Ley Electoral es acorde a la regularidad constitucional, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan las personas precandidatas a un

cargo de elección popular prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución federal.

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

Entonces se advierte que la autoridad al aplicar dichas disposiciones, debió considerar las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, tomando en cuenta diferentes parámetros con el fin de imponer una sanción proporcional como se explicará a continuación:

- **El principio de interpretación conforme**

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

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

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

No obstante, pueden existir situaciones en las cuales una disposición pueda admitir diversas interpretaciones, de entre ellas, algunos significados que resulten contradictorios frente a los derechos humanos. En esos casos, la interpretación conforme no implica



eliminar o desconocer la presunción de constitucionalidad, sino que permite armonizar su contenido con los principios constitucionales.

En efecto, la interpretación conforme es una técnica que tiene su justificación en los principios de supremacía constitucional. De este modo, esta técnica interpretativa se utiliza principalmente respecto de las disposiciones que se encuentran en ordenamientos de menor rango que la Constitución federal y lo que se busca es dotarlas de un sentido que las haga compatibles y congruentes con ella.

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

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

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

- a) En primer lugar, debe realizar una interpretación conforme en sentido amplio, en la cual se vincule el sentido de la norma de acuerdo con los derechos humanos que han sido reconocidos en el paradigma

constitucional, para agotar todos los posibles sentidos de la norma;

- b) Posteriormente, debe realizar una interpretación conforme en sentido estricto, en la cual, de los diversos sentidos que se puedan atribuir a la norma, se elija aquel que evite incidir o vulnerar el contenido esencial de los derechos humanos; por último,
- c) Finalmente, cuando no haya sido posible aplicar alguno de estos supuestos, deberá optar por la inaplicación de la norma.

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

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

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

“Así, la interpretación conforme o la aplicación del principio pro persona no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene, conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra”⁴⁸.

- ***“En el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y***

⁴⁸ 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada”.

“Asimismo, el principio de interpretación conforme se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvencional un precepto legal”.

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

“Por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional”⁴⁹.

- ***“[...] 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 ordenamiento⁵⁰; 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”⁵¹.***

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Sirve de apoyo la Tesis de rubro INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO-PERSONA.

⁵¹ Sirve de apoyo la Tesis del pleno de la Suprema de rubro PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

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

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

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

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

Tal como lo expresó la Suprema Corte 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 o la jueza, a partir de un ejercicio hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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

Por tanto, el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, es decir, de la Ley Electoral. Este principio refiere que, en el escenario donde exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, la **contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta**, y si no se dan estas características no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, pues opera a favor de la legislatura y de su acto una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad.

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

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

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

Al respecto, se estima que la aplicación en automático de la máxima sanción a todas las precandidaturas que no entreguen el informe de gastos de precampaña, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, **sí resulta desproporcionado** y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada. Se considera así, porque la autoridad responsable parte de la premisa de que la falta es lo suficientemente grave que no amerita una ponderación y análisis de las circunstancias en las que se cometió, sino que su consecuencia jurídica directa debe ser la supresión del derecho a ser votada.

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

- Las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente;
- En caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos al significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado:
- Los requisitos exigidos a 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 de este Tribunal Electoral en los que se ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben **cumplir el requisito de proporcionalidad**.

En diversas ocasiones este órgano jurisdiccional ha sostenido que el derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de su protección, ya que el derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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 públicas⁵².

En ese sentido, aplicar las sanciones máximas como lo hizo el INE **implica dejar de valorar las circunstancias particulares del caso, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, con lo que se restringe de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado; circunstancia que no resulta proporcional y no favorece la protección del derecho fundamental a ser votado.**

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

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

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

Así, a partir de la interpretación conforme y sistemática de las disposiciones bajo estudio, la autoridad administrativa electoral, a efecto de sancionar esta conducta, tiene a su disposición el catálogo

⁵² Tal como se estableció en al resolver los juicios SUP-JDC-416/2021 y el SUP-RAP-74/2021.

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 Electoral.

En ese sentido, bajo una interpretación conforme en los términos indicados, se estima que la ley electoral, ante este tipo de infracción, no establece una sanción única, sino que admite la graduación respectiva, ya que, dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta, se faculta a la autoridad administrativa electoral para que, en plenitud de atribuciones, determine la sanción correspondiente de manera gradual, desde una amonestación, pasando por una multa, hasta con la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada como candidata o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

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

Sin embargo, ahora, bajo la interpretación conforme, no aplica esa sanción de forma gramatical o literal y en automático, sino que tiene a su disposición el catálogo de sanciones que prevé el artículo 456 de la Ley Electoral para las personas aspirantes y precandidatas.

Esto permite y obliga a analizar y valorar todos los elementos y circunstancias en las que se cometió la infracción, de forma que, si decide aplicar la sanción máxima y con ello hacer nugatorio el derecho a ser votada de la ciudadanía, esto acontecerá bajo los más altos estándares de justificación y legitimación que una restricción de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

un derecho humano fundamental amerita, lo que favorece la protección del derecho a ser votado de la ciudadanía.

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

En consecuencia, se advierte que la autoridad responsable, al momento de imponer la sanción al actor, 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.

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

Sin que pase por alto a esta Sala Regional la prueba ofrecida por la parte actora en su calidad de superveniente respecto al resultado de la denuncia por diversos actos constitutivos de transgresión a la normatividad local de cara al proceso electoral en curso, en tanto que se trata -de hechos y propaganda diversa a la que se estudia en la presente determinación- ya que, en el caso, se analizan las irregularidades consideradas por el INE derivado del establecimiento de una sanción a consecuencia de la revisión de informe de ingresos y gastos de precandidaturas, lo cual, dado el sentido de la presente sentencia deberá ser evaluado por la autoridad responsable en el ámbito de sus atribuciones y evidencia que se trata de dos procedimientos distintos.

3. Efectos.

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

Asimismo, se considera que, es necesario el establecimiento de determinados **criterios** que el INE deberá tomar en cuenta -en caso de determinar que persiste la infracción- 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 como⁵³:

⁵³ Estos parámetros se fundamentan en el artículo 458, párrafo 5, de la LEGIPE, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento, 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

- a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado 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;
- 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 al actor; 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.

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.

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

- El actor fue registrado como candidato a Presidente Municipal del Municipio de Cuernavaca, Morelos⁵⁴.
- En caso de que el Consejo General decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro del actor, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura.

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

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

RESUELVE

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

NOTIFÍQUESE por **correo electrónico** al actor, a la Autoridad Responsable y por **estrados** a las personas interesadas. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26 párrafo 3, 28, 29 párrafos 2 y 5, y 48 de la Ley de Medios, así como 95, 98, 100 y 101 párrafos 1 a 3 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder

⁵⁴ Tal como se advierte del oficio IMPEPAC/SE/JHMR/1717/2021 de ocho de abril y sus anexos, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.



Judicial de la Federación. Infórmese vía correo electrónico a Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017.

Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **mayoría**, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR⁵⁵ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS⁵⁶ EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-614/2021⁵⁷

1. CASO

A través del oficio INE/UTF/DA/11499/2021, la UTF hizo del conocimiento del actor que, derivado de monitoreos, detectó propaganda electoral colocada en la vía pública -específicamente, 6 (seis) bardas pintadas-, así como publicaciones y eventos que hacían alusión al actor y que no fue reportada para efectos de la fiscalización, por tanto, le requirió -en garantía de audiencia-:

- (i) Informar si había sido postulado como precandidato por algún partido o de manera independiente;
- (ii) en caso afirmativo, que presentara la evidencia del registro y las razones por las que no se registró en el sistema de

⁵⁵ 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.

⁵⁶ En la elaboración de este voto colaboró Paola Lizbeth Valencia Zuazo.

⁵⁷ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.

fiscalización y por las que no presentó el informe de ingresos y gastos correspondientes; y,

(iii) las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Dicho oficio fue recibido por el actor el 19 (diecinueve) de marzo, como consta en el acuse correspondiente que contiene su nombre y firma autógrafa.

En respuesta, el actor presentó en la oficialía de parte del INE un escrito en que se limitó a solicitar una prórroga para contestar las observaciones de la UTF, señalando que el partido Más Más Apoyo Social -partido a través del que pretende la candidatura- se encontraba en pleno desahogo de diversas prevenciones y observaciones efectuadas por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

En consecuencia, el 25 (veinticinco) de marzo, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG300/2021 en que consideró actualizado el supuesto del artículo 229.3 de la Ley Electoral y ante la omisión del actor de cumplir su obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña declaró que no podría ser registrado como candidato a la presidencia municipal de Cuernavaca, Morelos, por el partido Más Más Apoyo Social.

En contra de dicho acuerdo, el actor acudió a esta Sala Regional, a través del presente Juicio de la Ciudadanía, alegando, en esencia, la vulneración a su derecho político electoral de ser votado, con motivo de la sanción excesiva del INE, y la supuesta inconventionalidad del artículo 229.3 de la Ley Electoral.

2. SENTENCIA APROBADA POR LA MAYORÍA

La mayoría concluyó que debía **revocar parcialmente** la resolución INE/CG300/2021 por lo que respecta a la pérdida del derecho a ser



registrado como candidato a la presidencia municipal de Cuernavaca, Morelos, y ordenar al Consejo General que individualice de nueva cuenta la sanción, considerando las circunstancias concretas del caso, a la luz de la interpretación conforme que -a su juicio- permite el artículo 22 de la Constitución.

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

a. Naturaleza de la propaganda

Se consideró **infundado** el agravio en que el actor señaló que la naturaleza de la propaganda electoral localizada por la UTF se trataba de propaganda que correspondía a la Primera Asamblea Ordinaria Estatal del partido político Más Más Apoyo Social y no de propaganda electoral con motivo de las precampañas.

En la sentencia se precisó que fue correcta la determinación de la autoridad responsable al valorar la propaganda y determinar que dicha publicidad generaba un beneficio al actor, ya que de lo razonado por la autoridad y del contenido de las bardas es posible evidenciar que sí se le posicionó con dicha propaganda a la candidatura que pretendía.

b. Inconstitucionalidad de las normas y solicitud de inaplicación

En la sentencia se sostiene que las disposiciones que establecen la sanción cuya inaplicación solicita el actor, parten de una presunción de constitucionalidad 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.

c. Interpretación conforme

Finalmente, la sentencia señala que el actor 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 que deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal.”*

En ese sentido, la mayoría sostiene que ante la infracción cometida por el actor 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. Propaganda electoral

Estoy de acuerdo en que los agravios del actor para combatir que el Consejo General hubiera considerado las bardas pintadas con su nombre que encontró, son infundados.

En ese sentido, ante la existencia de esas bardas, fue correcto que el Consejo General requiriera al actor el informe de ingresos y gastos de su precampaña.

3.1.2. Constitucionalidad de las disposiciones



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

Estoy de acuerdo con la declaración que se hace en la sentencia al afirmar que la sanción cuya convencionalidad cuestiona el actor, es constitucional.

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

a. Fiscalización de los recursos

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

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

- (vii) En la ley se ordenarán procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento a esas disposiciones.

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

En ese sentido, la Ley Electoral y la Ley de Partidos⁵⁸, 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.

⁵⁸ Artículos 30, numeral 1, incisos a), b) y f); 35; 190, numeral 2; 191 al 200; 428, 429, 430 y 431 de la Ley Electoral; así como 25, numeral 1; 59; 60; 79 y 80 de la Ley de Partidos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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.)⁵⁹ la Suprema Corte, dispuso distintos requisitos que es necesario satisfacer para determinar que una medida establecida en la legislación, que restringe derechos humanos, es válida.

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

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

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

- 1. Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.** Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes

⁵⁹ 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención de quienes legislan en el ejercicio de otros derechos⁶⁰.

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 legislan⁶¹.
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 objeto⁶².
4. **Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto.** En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho humanos que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin que busca. Es decir, se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² 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.

finés 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, inconstitucional⁶³.

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

Examen de proporcionalidad Artículo 229.3 de la LEGIPE	
Requisito	Consideraciones
<p style="text-align: center;"><u>Fin legítimo</u></p> <p>¿La restricción busca un fin legítimo?</p>	<p>El artículo 35 de la Constitución fracción II establece el derecho de la ciudadanía a ser votada para todos los cargos de elección popular. Para lo cual deben cumplir los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.</p> <p>El artículo 229 de la LEGIPE 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> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la licitud, la transparencia y la rendición de cuentas en el monto, gasto y origen de los recursos que soportan una precampaña o campaña; 2. Preservar la equidad en las contiendas electorales. <p>En tal virtud, la medida atiende a fines constitucionalmente legítimos que buscan fortalecer el Estado democrático, en favor de la ciudadanía que opta por vivir en ese régimen.</p>

⁶³ 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

	<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><u>Idoneidad</u> ¿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><u>Necesidad</u> ¿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</p>

	<p>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><u>Proporcionalidad</u></p> <p>¿Es proporcional la medida con el fin buscado?</p>	<p>En el caso, se encuentran en juego el derecho del actor a ser votado frente al derecho de un colectivo, que es la sociedad, a la transparencia y rendición de cuentas del gasto público.</p> <p>Como antes se estableció, el derecho a ser votado tiene límites en el cumplimiento de los requisitos y reglas establecidas en la misma norma. Reglas que buscan consolidar un Estado democrático de derecho y cuidar los derechos del colectivo que viven en él.</p> <p>En tal sentido, el artículo 229.3 de la LEGIPE busca asegurar que no lleguen a cargos públicos, de toma</p>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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.

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.

Por tanto, debe considerarse que el grado de intervención en el derecho humano del actor es mínimo frente al grado de realización del fin perseguido por la norma, en favor de la sociedad.

Lo anterior, debiendo considerar que, incluso, se dio oportunidad al actor de realizar manifestaciones en torno a su omisión de presentar el informe en materia de fiscalización, siendo que lo único que hizo fue pedir una prórroga para entregar tal información.

Por tanto, **fue el actor quien incumplió sus obligaciones para hacer efectivo su derecho a ser votado para algún cargo público.**

3.3. No-inconvencionalidad de las disposiciones

Ahora bien, el actor -según mi lectura de la demanda- si bien señala la inconstitucionalidad de las disposiciones, lo que aduce de manera destacada es su inconvencionalidad porque la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al revisar el caso López Mendoza contra Venezuela concluyó que la suspensión de los derechos político-electorales solo puede darse a través de sentencia firme condenatoria emitida por un juez competente en materia penal.

A ese respecto me parece pertinente señalar que, a mi parecer, dicho precedente no resulta aplicable en el caso concreto, derivado de los pronunciamientos que realizó la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y acumuladas y 76/2016 y acumuladas al estudiar, entre otras, diversas disposiciones contenidas en los artículos 173.1 del Código Electoral de Coahuila y el artículo 113 del Código Electoral del Estado de México que son iguales a las cuestionadas por el actor.

La Suprema Corte sostuvo que la cancelación o negativa de registro de una candidatura ante la omisión de prestar su informe no era una sanción administrativa ni una sanción penal, sino un motivo de improcedencia acorde a la constitucionalidad.

Señaló que no es inconstitucional que se le niegue el registro como candidato o candidata a una persona que no entregue el referido informe en el plazo y términos señalados en la ley, al ser -en ese caso- un requisito indispensable para solicitar el registro. De tal forma que, en términos de la Corte *“es una consecuencia lógica en cualquier trámite en cualquier parte del mundo que el mismo sea improcedente si no se acompaña la solicitud con la documentación respectiva; máxime que los aspirantes cuentan con un plazo razonable para colmar este requisito”*.

Además, expuso que ello observaba lo señalado por la Sala Superior en la opinión que para tal efecto rindió en el sentido de que la **omisión** de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

Señaló que el contenido de esos artículos se apegaba y respetaba el marco legal establecido en la Ley Electoral, en cuyo artículo 229.3 establecía la misma consecuencia: la negativa de registro, o en su



caso la cancelación, a los precandidatos y precandidatas que omitieran presentar su informe. Por tanto, concluyó que los artículos analizados resultaban apegados a la Constitución.

El efecto de dichas acciones de inconstitucionalidad -al haber sido aprobadas en esa parte por 10 (diez) votos de los ministros y ministras de la Suprema Corte- me vinculan en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

En ese sentido, y considerando que en sede interna, la Suprema Corte ya se pronunció respecto de la constitucionalidad de esa sanción, no resulta aplicable el precedente citado por el actor.

3.4. ¿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, el actor obtuvo la calidad de candidato a la presidencia municipal de Cuernavaca 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 (y convencional) pero considero -contrario a lo afirmado en la sentencia-, que el Consejo General realizó una individualización correcta de la consecuencia que debía imponer al actor por su omisión en la entrega del informe de ingresos y gastos de su precampaña, máxime cuando el actor nunca manifiesta como agravio que la sanción impuesta fuera cuestionable por no ser proporcional -argumento del que la sentencia desprende la interpretación conforme que da pie a la revocación parcial de la Resolución impugnada-.

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 al actor de su derecho a ser votado, 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-,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

desde mi perspectiva, la conclusión debió ser, como sostuvo el Consejo General en la Resolución impugnada, la negativa o cancelación de su registro como candidato. Es decir, **confirmar** la resolución INE/CG300/2021 -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.

Por las razones expuestas emito este voto particular.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA**

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral⁶⁴.

⁶⁴ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior.