



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO (Y
PERSONAS CIUDADANAS)**

EXPEDIENTE: SCM-JDC-619/2021

PARTE ACTORA:

ERNESTO NEGRETE GODOY

AUTORIDAD RESPONSABLE:

CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE:

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:**

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIADO:

RUTH RANGEL VALDES, GERARDO
RANGEL GUERRERO, IVONNE
LANDA ROMÁN, MARÍA DEL
CARMEN ROMÁN PINEDA Y LIZBETH
BRAVO HERNÁNDEZ

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

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** la resolución INE/CG216/2021 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen

¹ En adelante todas las fechas se entenderán como dos mil veintiuno, salvo precisión en contrario.

consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de diputaciones locales y alcaldías, correspondiente al proceso electoral local ordinario en curso, en esta Ciudad.

GLOSARIO

Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen	Dictamen consolidado respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo de la ciudadanía de las personas aspirantes a los cargos de diputaciones locales y alcaldías, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México
IECM	Instituto Electoral de la Ciudad de México
INE	Instituto Nacional Electoral
Informe	Informe de ingresos y gastos de campaña para la captación de apoyos de la ciudadanía
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Reglamento de Fiscalización	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Resolución Impugnada	Resolución INE/CG216/2021 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 para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo de la ciudadanía de las personas aspirantes a los cargos de diputaciones locales y alcaldías, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México



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
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

1. Proceso de registro de la parte actora a una candidatura sin partido

1.1. Solicitud. Del veinticuatro de octubre al seis de noviembre de dos mil veinte, las áreas correspondientes del IECM recibieron las solicitudes de las personas aspirantes a una candidatura sin partido, entre ellas, el de la parte actora.

1.2. Registro. El nueve de noviembre de dos mil veinte, el IECM aprobó los registros de las personas aspirantes a candidaturas sin partido, entre ellos, el de la parte actora².

1.3. Modificación. El seis de enero, el IECM³ modificó los plazos para la obtención del apoyo de la ciudadanía, y para la fiscalización para las personas aspirantes a cargos locales en la Ciudad de México⁴, para quedar -en lo que interesa- como sigue:

Cargo	Fecha para recabar apoyo de la ciudadanía (INE/CG004/2021)	Fecha límite de entrega de informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones
-------	--	-------------------------------------	--

² Mediante acuerdo IECM/ACU-CG-100/2020.

³ Acuerdo IECM/ACU-CG-001/2021.

⁴ En cumplimiento al Acuerdo del Consejo General INE/CG04/2021 de 4 (cuatro) de enero, en que se determinó que concluiría el 31 (treinta y uno) de enero, en atención a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia. Lo anterior, se confirmó por la Sala Superior al resolver el recurso SUP-RAP-15/2021.

Diputaciones locales	10 (diez) de noviembre de 2020 (dos mil veinte) al 31 (treinta y uno) de enero.	3 (tres) de febrero.	15 (quince) de febrero.
----------------------	---	----------------------	-------------------------

1.4. Dictamen consolidado. El quince de marzo, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó el proyecto de resolución presentado por la UTF, y el Dictamen.

1.5. Resolución. El veinticuatro de marzo, el Consejo General aprobó la Resolución Impugnada en la que, entre otras cuestiones, sancionó a la parte actora con la pérdida de su derecho a ser registrada a una candidatura para contender en el proceso electoral en curso, así como en los dos siguientes.

2. Juicio de la Ciudadanía

2.1. Demanda. El dos de abril, la parte actora presentó su escrito ante la autoridad responsable, a fin de controvertir la Resolución Impugnada.

2.2. Remisión, turno y recepción. El tres de abril, fue remitido a esta Sala Regional el medio de impugnación, con el que se integró el expediente **SCM-JDC-619/2021** que fue turnado a la ponencia de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas quien lo recibió el cinco siguiente.

2.3. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad se admitió la demanda, y al no existir diligencias pendientes por desahogar, se ordenó el cierre de instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

2.4. Engrose. En sesión pública de veintidós de abril, la magistrada instructora sometió al pleno un proyecto de sentencia que fue



rechazado por la mayoría, y se designó al magistrado Héctor Romero Bolaños como encargado del engrose respectivo.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

Esta Sala Regional es competente para conocer el presente medio de impugnación, al ser promovido por una persona ciudadana, por su propio derecho, ostentándose como aspirante a la candidatura sin partido a la diputación local del distrito 25 en la Ciudad de México, quien controvierte una resolución del Consejo General que, entre otras cuestiones, la sancionó con la pérdida de su derecho a registrarse a una candidatura en el proceso electoral en curso y en los dos siguientes, lo cual podría constituir una vulneración a su derecho de ser votada; supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción, 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 186-III.c) y 195-IV.b).

Ley de Medios. Artículos 79.1, 80.1.f) y 83.1.b).

Acuerdo INE/CG329/2017⁵ del Consejo General, por el cual aprobó el ámbito territorial de las 5 (cinco) circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 (cuatro) de septiembre de 2017 (dos mil diecisiete).

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

Este Juicio de la Ciudadanía reúne los requisitos para estudiar la controversia, establecidos en los artículos 7, 8, 9.1 y 13.b) 79 y 80 de la Ley de Medios.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito, en que consta el nombre de quien comparece, domicilio para oír y recibir notificaciones; se precisó el acto impugnado y la autoridad responsable⁶, los hechos y los conceptos de agravio; además se ofrecieron pruebas y estampó la firma autógrafa correspondiente.

b) Oportunidad. La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios.

Lo anterior es así, en virtud de que la Resolución impugnada le fue notificada a la parte actora el treinta de marzo, lo que se advierte de la cédula de notificación que obra en la certificación de disco compacto (CD) remitido por el INE⁷ y la demanda se presentó el dos de abril, es evidente que se realizó dentro de los cuatro días previstos por la Ley de Medios.

Ello porque, el plazo para la presentación de la demanda respectiva transcurrió del treinta y uno de marzo al tres de abril, por lo que, si la demanda fue interpuesta el señalado dos de abril, tal como se aprecia del sello de Oficialía de Partes estampado en el escrito de

⁶ En el rubro de la demanda están señaladas como autoridades responsables el INE, el Consejo General y la UTF, pero en el resto de la demanda únicamente se señala al Consejo General a quien se le atribuye la Resolución Impugnada; por lo que, para esta Sala Regional, la autoridad responsable en este Juicio de la Ciudadanía únicamente es el Consejo General.

⁷ Documental con valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 14 párrafos 1 inciso a) y 4 inciso b) y 16 numeral 1 y 2 de la Ley de Medios, al tratarse de constancias expedidas por funcionarios electorales dentro del ámbito de su competencia.



presentación de la demanda, es evidente que fue presentada de manera oportuna⁸.

c) Legitimación e interés jurídico. Se cumple el requisito, ya que quien presenta el medio de impugnación es una persona ciudadana que comparece por su propio derecho y en su carácter de aspirante a una candidatura sin partido, a fin de controvertir un acuerdo emitido por el Consejo General que determinó sancionarla con la pérdida de su derecho a registrarse a una candidatura para el proceso electoral en curso y los dos siguientes, lo cual estima vulnera su derecho político-electoral de ser votada.

d) Definitividad. El requisito se encuentra satisfecho ya que de la norma aplicable no se advierte que deba agotarse una instancia previa.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del Juicio de la Ciudadanía y al no actualizarse causal de improcedencia alguna, lo conducente es estudiar los agravios expresados en la demanda.

TERCERO. Contexto del asunto.

I. Revisión de informes de obtención de apoyo a la ciudadanía.

En el procedimiento de revisión de informes de obtención de apoyo a la ciudadanía la UTF consideró que la parte actora no lo rindió, por lo que a través de oficio se le dio a conocer que tenía un día natural

⁸ De ahí que la referencia de la parte actora sobre que el veinticinco de marzo el INE emitió el acuerdo impugnado sin hacer mención particularizada de las candidaturas independientes, lo que denota un trato preferencial con respecto a las candidaturas de partidos políticos, **lo que constituyó una desventaja para combatir en tiempo** y forma la sanción, por lo que tuvo conocimiento del de la determinación del INE hasta el treinta y uno de marzo no es necesario analizarla porque como ya se vio, la demanda se promovió en tiempo.

para que, entre otras cuestiones, remitiera el informe y señalara el motivo de la omisión.

II. Resolución impugnada.

El Consejo General del INE, aprobó el dictamen propuesto por la UTF sobre la revisión de los informes, y por lo que hace a la parte actora tuvo por acreditada la omisión de presentar el informe, señalando lo siguiente:

*“...De conformidad con lo ordenado en el Punto de Acuerdo SEGUNDO del Acuerdo identificado con la clave alfanumérica CF/018/2020, aprobado por la Comisión de Fiscalización, mediante el cual se ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización de que requiera a aquellos sujetos obligados que se ubiquen en el supuesto de omisión en el reporte de operaciones **y/o presentación de informe, para que en un plazo improrrogable de 1 día natural**, registren sus operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda de eventos, adjunten evidencia comprobatoria y presenten el informe atinente a sus ingresos y gastos en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) (con la e.firma del responsable de finanzas designado), por lo que dicha Unidad Técnica, **procedió a requerir a los aspirantes a candidaturas independientes a los cargos de Diputaciones Locales y Alcaldías que se ubicaban en el supuesto de omisión en el reporte de operaciones y/o presentación de informe.***

*Que de conformidad con lo señalado por el Consejo General de este Instituto, mediante el citado acuerdo INE/CG72/2019, y toda vez que la autoridad fiscalizadora les garantizó el debido proceso, a los aspirantes referidos en el cuadro inmediato anterior, **al hacerles del conocimiento la falta de registro del informe** y darles la oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera y, en su caso, presentar los documentos idóneos para cumplir con su obligación, **no obstante dichos sujetos obligados continuaron siendo omisos, por lo que la Unidad Técnica de Fiscalización no envió el oficio de errores y omisiones a las 20 personas aspirantes a los cargos de Diputaciones Locales y Alcaldías en comento.***

*Respecto de las personas aspirantes a candidaturas independientes que incurrieron **en la omisión total** de la presentación del informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano, la imposición de la sanción respecto dicha conducta corresponde a la negación del registro como Candidato Independiente en términos de los artículos 378, numeral 1, 380, numeral 1, inciso g) y 445, numeral 1, inciso c) de la LGIPE.*

B. Omisos sin informe con registro de operaciones en el SIF

*Se precisan, los sujetos obligados que **no presentaron su informe** de ingresos y gastos **en el tiempo señalado por la Ley** ni en el requerimiento ordenado por la Comisión de Fiscalización y enviado por la UTF, **pero que tienen registrada alguna operación en el SIF.***

B. Omisos sin informe con registro de operaciones en el SIF. Se precisan, los sujetos obligados que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento ordenado por la Comisión de



Fiscalización y enviado por la UTF, pero que tienen registrada alguna operación en el SIF.

2 Ernesto Negrete Godoy Diputación Local

De las faltas señaladas en el presente apartado, se desprende que feneció el término para la presentación del informe de ingresos y gastos durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano, la Unidad Técnica de Fiscalización advirtió la omisión en dar cumplimiento a dicha obligación, tal y como se desprende del Dictamen Consolidado que forma parte de la motivación de la presente Resolución.

Ante la ausencia absoluta del informe de ingresos y gastos, y de conformidad con el Acuerdo INE/CG72/2019, resultó innecesario el envío del oficio de errores y omisiones, ya que el insumo básico para su emisión es inexistente. Sin embargo, no por ello se dejó de respetar el derecho de audiencia de los sujetos regulados, toda vez que se diseñó un mecanismo apropiado que, entre otras cosas, les permite a los sujetos obligados subsanar la falta y alegar lo que a su derecho corresponda.

*Se les hizo del conocimiento la falta de registro del informe a fin de darles la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y, en su caso, proporcionaran los documentos idóneos para cumplir con su obligación de presentar el informe a través del Sistema Integral de Fiscalización, precisando de forma clara que, en caso de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento sería la negativa del registro a la candidatura, **independientemente de que hubieran registrado o no operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización.***

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

*En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto hace a la omisión de presentar el informe de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano en su aspiración la omisión de la presentación del Informe del origen y monto de los ingresos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano a los cargos de Diputación Local y Alcaldía en la Ciudad de México, correspondientes al Proceso electoral de mérito, implica una trasgresión directa a las disposiciones, bienes y principios jurídicos tutelados por las normas mencionadas con antelación **y reflejó la deliberada intención de los aspirantes a candidatos independientes de no cumplir con su obligación** de entregar el informe dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, con lo cual obstaculizó la posibilidad de verificar de manera eficaz que se hayan ajustado a la normatividad aplicable en materia de financiamiento y **generaron incertidumbre sobre la legalidad del origen y destino de los recursos con los que contaron durante el periodo de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano en el marco del Proceso Electoral Local mencionado.***

*...incumplieron con su obligación de presentar el informe de Obtención de Apoyo Ciudadano, al acreditarse la afectación al bien jurídico tutelado de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, la cual se traduce en la especie, en la **imposibilidad de ejercer las facultades de fiscalización** de manera eficaz y en el tiempo establecido para ello. para que este modelo funcione hay conductas*

que no pueden tener lugar, tales como la no presentación de información o documentación, como es el caso concreto.

*...la satisfacción del deber de entregar los informes en materia de fiscalización, **no se logra con la presentación de cualquier documento que tenga la pretensión de hacer las veces de informe, ni presentarlo fuera de los plazos legales, sino que es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de estos informes** y los inherentes al registro de los ingresos y egresos y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.*

...la falta de presentación del informe de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que los sujetos obligados hubieren obtenido.

...dada la gravedad de la conducta desplegada por los y las aspirantes a candidatos y candidatas independientes materia de análisis, es procedente la aplicación de la sanción prevista en la legislación de la materia, consistente en la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, así como en los dos Procesos Electorales subsecuentes, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo como candidatos y candidatas independientes a los cargos de Diputación Local y Alcaldía en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México, ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 380, numeral 1, inciso g) en relación al 446, numeral 1, inciso g) y 456, numeral 1, inciso c) fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales..."

III. Juicio de la ciudadanía y síntesis de los agravios.

En contra de lo anterior, la parte actora promovió juicio de la ciudadanía.

1. No se actualiza la omisión de presentar informe.

En su demanda señala que recibió dos correos en el mes de febrero en los que se le recordaba y exhortaba a realizar su informe de ingresos y gastos; a lo cual no hizo caso **porque la entrega de sus informes los hizo en tiempo y forma el dos de febrero**; lo que comprueba con acuses de recibo del SIF.

Después de realizar el informe de ingresos y gastos, **no ha recibido por escrito o por correo electrónico notificación alguna sobre algún tipo de prevención relacionada** con la presentación del informe.



Además de que cumplió con el informe de capacidad económica, lo que evidencia su voluntad de transparentar su situación económica, jamás actuó con dolo para ocultar su situación y, contrario a lo expuesto en la resolución impugnada, **con los acuses del SIF, demuestra que el dos de febrero se cargó la información**, por lo que no es acertado que se encuentre entre las veinte personas que no dieron respuesta al requerimiento.

En la resolución **existe un reconocimiento sobre que sí se tienen registradas operaciones en el SIF**, por lo que se debió emitir alguna prevención, pues si desde el tres al seis de febrero se presentaron los informes, y la sesión del Consejo General en que le sancionaron fue mucho después, **debieron notificarle las inconsistencias**.

2. Sanción desproporcionada.

La parte actora señala que, atendiendo a la finalidad de la fiscalización de los recursos, existe una tendencia a criminalizar a las personas candidatas independientes, pues la pérdida de la candidatura y la inhabilitación para poder ser candidata en los próximos dos procesos es una sanción excesiva y desproporcionada, es decir, podría volver a intentar ser candidata hasta el 2030 (dos mil treinta).

Ello porque además de que sí informó sobre sus ingresos y gastos (sin ser experto en el tema y ser la primera vez que participa, por lo que tal vez el informe no es perfecto); al comparar la sanción con la que se les impone a las personas servidoras públicas, la de las candidaturas independientes es mucho más grave.

Y, en el caso, a las personas candidatas sin partido, en la fase de recolección de apoyos, sin manejar recursos públicos, por una omisión subsanable previa prevención y garantía de audiencia, las inhabilitaron por nueve años.

En el artículo 456 de la Ley Electoral contiene un trato inequitativo que transgrede el artículo 1 de la Constitución, pues para infracciones similares se sanciona con mayor rigor a las candidaturas independientes en comparación con las candidaturas de partido político.

Por lo que el permitir que a las personas precandidatas o candidatas de los partidos políticos se les sancione de manera más leve que a las personas candidatas independientes, es discriminatorio, razón por la que solicita la inaplicación del artículo.

IV. Controversia y metodología de estudio.

La controversia en el presente juicio consiste en determinar si la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada y con base en ello si debe ser confirmada o si procede su modificación o revocación.

Precisándose que se analizarán los agravios bajo dos temas:

1. No se actualiza la omisión de presentar informe.
2. Sanción desproporcionada.

CUARTO. Análisis de agravios.

1. No se actualiza la omisión de presentar informe.

En este tema, la parte actora señala que sí presentó informe, pues el dos de febrero en el SIF ingresó diversas operaciones sobre sus gastos para la obtención de apoyo a la ciudadanía, lo cual es reconocido por la autoridad responsable en la resolución impugnada; por lo que no debió actualizarse el artículo 378 de la Ley Electoral.



Argumento que a juicio de esta Sala Regional es **infundado** en razón de que como se justificará, si bien la parte actora el dos de febrero (antes de la fecha límite para la presentación de su informe de gastos), **ingresó al SIF diversos reportes de operaciones**, tales registros no pueden considerarse como un informe de ingresos y gastos de operaciones para la obtención de apoyo de la ciudadanía.

Ello porque a juicio de este órgano jurisdiccional, la circunstancia de que la parte actora en el plazo para la presentación de informes hubiera ingresado al SIF diversas operaciones y documentación comprobatoria⁹, no implica el cumplimiento de registrar en los términos establecidos por la Ley de Partidos y Reglamento de Fiscalización el informe aludido.

⁹ Lo que no está puesto a debate por la autoridad responsable, porque de la propia resolución impugnada se observa que a la parte actora se le clasificó en el supuesto B), es decir, que no presentó informe, pero sí reportes de operación en el SIF; además de que la parte actora adjunta acuses de recibo del SIF donde se observan operaciones registradas a partir del dos de febrero. Documentales que, entrelazadas con el reconocimiento del INE sobre los reportes de la parte actora en el SIF adquieren valor probatorio de conformidad con los artículos 15 y 16 de la Ley de Medios.

Lo anterior es así porque de conformidad con los artículos 361, 373, 374, 376¹⁰, 425, 428¹¹, 429, 430¹², 431 de la Ley Electoral; así como 44, 237¹³, 248¹⁴ y 251 del Reglamento de Fiscalización del INE se aprecia que el objetivo de la fiscalización es analizar los ingresos y gastos de las personas aspirantes a alguna candidatura independiente o sin partido; con la finalidad de transparentar los recursos que se utilicen (en la fase de obtención de apoyo de la

¹⁰ “Artículo 376. 1. Todo egreso deberá cubrirse con cheque nominativo o transferencia electrónica y los comprobantes que los amparen, deberán ser expedidos a nombre del aspirante y la persona encargada del manejo de recursos financieros en cuentas mancomunadas, **debiendo constar en original como soporte a los informes financieros de los actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano.** 2. Le serán aplicables a los aspirantes las disposiciones relacionadas con el financiamiento privado de los Candidatos Independientes de esta Ley”.

¹¹ “Artículo 428. 1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto tendrá como facultades, además de las señaladas en la Ley General de Partidos Políticos, las siguientes:

e) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

f) Proporcionar a los aspirantes y Candidatos Independientes la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Libro.”

¹² “Artículo 430. 1. Los aspirantes deberán presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto **los informes** del origen y monto de los ingresos y egresos de los gastos de los actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación, **atendiendo a las siguientes reglas:**

a) Origen y monto de los ingresos, así como los egresos realizados de la cuenta bancaria aperturada; b) Acompañar los estados de cuenta bancarios, y c) Entregarlos junto con la solicitud de registro a que se refiere esta Ley”.

¹³ “Artículo 237. Requisitos generales de los informes **1. Los informes deberán:**

a) Incluir la totalidad de ingresos y gastos realizados durante el ejercicio objeto del informe. b) Considerar para su elaboración a la totalidad de registros contables incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea. c) Tener soporte documental de la totalidad de operaciones. d) Ser soportados por balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el Reglamento. e) Presentar la primera versión y última del informe debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas o su equivalente”.

¹⁴ “Artículo 248. Obligados a presentar **1. Cada aspirante registrado deberá presentar un informe de obtención del apoyo ciudadano, tanto en el ámbito local como en el ámbito federal, conforme a lo establecido en la convocatoria que emita el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local que corresponda, atendiendo a las reglas de financiamiento que establece el Reglamento y la Ley de Instituciones”.**



ciudadanía) y vigilar que no se ocupen recursos de procedencia ilícita o que afecten el principio de equidad en la contienda electoral (como pudiera originarse con el rebase de tope de gastos).

Por lo que, las personas aspirantes a candidaturas independientes o sin partido deben **informar** los ingresos y egresos utilizados para la obtención del apoyo de la ciudadanía, lo que se realizará a través del SIF, siendo importante indicar que el mencionado informe deberá contener: los datos de identificación del origen, monto y destino de los recursos empleados para promover su imagen, con la intención de convertirse en candidato o candidata independiente o sin partido a cargo de elección popular, todo lo cual deberá ser presentado mediante el Sistema en Línea de Contabilidad.

Y **junto con el informe se deberá adjuntar:** a) El formato único con los **datos de identificación personal del aspirante, y su domicilio para oír y recibir notificaciones;** b) El formato de origen de los recursos aplicados a la obtención del apoyo ciudadano **que contenga los nombres de los aportantes, monto y tipo de aportación,** las declaraciones y firmas que autoricen al Instituto a obtener, de ser necesario, información; **c) Los estados de cuenta bancarios de la cuenta para el manejo de los recursos,** así como las conciliaciones bancarias correspondientes al periodo en el que haya durado la obtención del apoyo ciudadano; d) La balanza de comprobación de los gastos, así como los auxiliares contables durante el período que haya durado la obtención del apoyo ciudadano; e) El informe a que se refiere el artículo 143 del Reglamento, respecto de los rubros de gasto que le sean aplicables; f) Los controles de folios correspondientes a los recibos que se expidan en la obtención de apoyo ciudadano, de conformidad con las disposiciones transitorias del Reglamento; g) Para los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, anuncios espectaculares, salas de cine e internet, se deberá observar lo

dispuesto en los artículos 208, 211, 214 y 215 del Reglamento; **h) La documentación comprobatoria de los ingresos que se reciban y los egresos que se realicen con motivo de la obtención del apoyo ciudadano;** i) Copia de la credencial para votar del aspirante en medio magnético.

Lo que denota que si bien los reportes en el SIF sobre operaciones de ingresos y egresos de las personas aspirantes a candidaturas independientes, así como la documentación soporte constituyen parte de la fiscalización y del informe, **esos datos por sí mismos, no reflejan la presentación del informe que el INE requiere para desplegar** de manera fluida su trabajo de auditoría de los recursos utilizados por las personas aspirantes a candidatas independientes.

Ello es así porque como se advierte de las reglas para la presentación del informe, éste se integra no solo con los reportes en el SIF y su documentación comprobatoria, sino, entre otras cuestiones, con los datos de identificación del origen, monto y destino de los recursos empleados para promover su imagen, así como el formato de origen de los recursos aplicados a la obtención del apoyo ciudadano **que contenga los nombres de las personas aportantes, monto y tipo de aportación**, las declaraciones y firmas que autoricen al Instituto a obtener, de ser necesario, información.

Contenido de los informes que tienen como finalidad que, atendiendo al modelo de fiscalización, el INE tenga los datos necesarios y disponibles para analizar y valorar la totalidad de la información presentada (y sistematizada) por las personas obligadas y con ello se pueda llevar a cabo de forma natural la fiscalización prevista por la legislación electoral.

Dicho en otras palabras, **la presentación de los informes de conformidad con lo establecido en la normativa electoral** (legislación, reglamentos, acuerdos y manuales) por parte de las



personas aspirantes a candidaturas independientes o sin partido tiene como finalidad que el INE a través del SIF y de la información y documentación adjunta por cada una de las personas obligadas, no se obstaculice el trabajo de fiscalización del INE sobre los recursos que utilicen las personas obligadas en la etapa de obtención de apoyo ciudadano.

Por lo que, si bien los reportes en el SIF y la documentación comprobatoria forman parte de las obligaciones de las personas aspirantes a candidatas independientes o sin partido sobre informar de los gastos e ingresos que tengan en la etapa de obtención de apoyo a la ciudadanía, **ello no es suficiente para asumir la presentación del informe de gastos e ingresos en la fase señalada**, pues, como ya se detalló, la normativa electoral es precisa en indicar cuál es el contenido de los informes, para que el INE lleve a cabo el despliegue de revisión en materia de fiscalización.

Así, si bien en el caso, como ya se relató, la parte actora presentó, **antes del vencimiento para la presentación de los informes**, reportes en el SIF sobre diversas operaciones o movimientos llevados a cabo durante la obtención de apoyo de la ciudadanía; **ello en términos de la normativa señalada no constituye la presentación formal del informe**.

Ello porque de conformidad con lo establecido por la normativa electoral y en específico con el artículo 237 del Reglamento de Fiscalización, **los requisitos generales del informe se deben presentar incluyendo**: i) la totalidad de ingresos y gastos realizados durante el ejercicio objeto del informe; ii) Considerar para su elaboración a la totalidad de registros contables incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea; c) Tener soporte documental de la totalidad de operaciones; iii) Ser soportados por balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el

Reglamento, y iv) Presentar la primera versión y última del informe debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas o su equivalente.

Lo que denota que, contrario a lo afirmado por la parte actora, la sola presentación de reportes en el SIF y cierta documentación comprobatoria, por sí misma, no constituye el informe que se encontraba obligada a presentar, lo que pone de manifiesto que no le asiste la razón al señalar que con esa información cumplió con la obligación de presentar informes.

Sin que se deje de lado lo referido por la parte actora acerca de que no ha recibido por escrito o por correo electrónico notificación alguna sobre algún tipo de prevención relacionada con la presentación del informe; porque, además de que obran en autos, diversas notificaciones (a través del SIF) en las que se le hace de conocimiento la omisión de presentar informe y el plazo para subsanar; **la misma parte actora reconoce** haber recibido la primera notificación sobre la omisión de informes pero que **hizo caso omiso de dicho correo al considerar que con lo reportado en el SIF había cumplido con su obligación.**

Ahora bien, sobre la afirmación de la parte actora sobre que cumplió con el informe de capacidad económica, lo que evidencia su voluntad de transparentar su situación económica y que jamás actuó con dolo para ocultar su situación y, contrario a lo expuesto en la resolución impugnada, con los acuses del SIF demuestra que el dos de febrero se cargó la información, ello será abordado en el siguiente apartado de la resolución.

Finalmente, respecto a que con los acuses del SIF demuestra que el dos de febrero cargó “la información”; como ya se estableció, si bien no existe controversia sobre ese punto, de conformidad con la normativa electoral en materia de fiscalización, en consonancia con



el modelo de fiscalización del INE; esta Sala Regional estima que los reportes en el SIF y la documentación adjunta (soporte), por sí misma, no constituye la presentación de informe.

Criterio que ha sido asumido también por esta Sala Regional en el recurso de apelación SCM-RAP-41/2018 en el que explicó que:

*“Ahora, en la Resolución Impugnada hay referencias a que existen movimientos en el SIF por parte del Recurrente, pero el Consejo General determinó que el Informe no fue presentado. Esta Sala Regional coincide con esa determinación, ya que **el registro de algunas pólizas no es igual a la presentación del Informe**, puesto que era necesario precisar el origen y monto de la totalidad de los ingresos y egresos del periodo correspondiente, y adjuntar la documentación que comprobara esa información. Por lo que, no le asiste la razón al Recurrente respecto a que el registro de las pólizas referidas implica la presentación parcial del Informe”*.

No se deja de lado que esta Sala Regional en el juicio SCM-JDC-532/2021 concluyó que el actor (en ese juicio) sí presentó informe, pero de manera extemporánea a pesar de que no ingresó en el SIF el informe de precampaña.

Sin embargo, ello se sostuvo porque, a diferencia de este asunto:

- El actor en ese juicio no tenía acceso al SIF (derivado de que el partido político no concluyó su registro como precandidato)
- El INE no realizó requerimientos (ni al partido político ni al actor) que garantizaran el debido proceso dentro del procedimiento de revisión de informes.
- El actor, solamente pudo desahogar el requerimiento por escrito y no por el SIF, lo que imposibilitó que ingresara el informe en términos de lo establecido en el Reglamento de Fiscalización y del SIF.
- A pesar de lo anterior, el actor al desahogar el requerimiento por escrito informó de los gastos que realizó durante su precampaña (como publicidad en pinta de bardas y lonas expuestas en transporte público), adjuntando la documentación comprobatoria que estimó pertinente.

- Información presentada por el actor que sirvió como base del INE para determinar en su dictamen consolidado que la publicidad reportada y la documentación anexada por el actor, coincidía con la monitoreada; concluyendo que el actor había omitido reportar los gastos por concepto de la publicidad declarada y evaluó el costo de la propaganda; lo que implicó que el INE sí desplegó actos de fiscalización con base en la información reportada por el actor.

Bajo estas características especiales, esta Sala Regional estimó que, el informe no se había presentado en los formatos aprobados por el INE, ante la imposibilidad de que el actor pudiera rendirlo a través del SIF, por lo que se debió tener por presentado el informe de manera extemporánea porque el actor sí le dio a conocer la publicidad que utilizó en precampaña, la cantidad erogada, así como que los egresos se realizaron como aportación en especie del partido político.

2. La sanción impuesta es desproporcionada.

En este apartado, la parte actora en esencia indica que la sanción impuesta es desproporcionada.

Ello porque atendiendo a la finalidad de la fiscalización de los recursos, existe una tendencia a criminalizar a las personas candidatas independientes, pues **la pérdida de la candidatura y la inhabilitación para poder ser candidata en este y los próximos dos procesos, es una sanción excesiva y desproporcionada**, es decir, podría volver a intentar ser candidata hasta el 2030 (dos mil treinta).

En principio, es importante dejar establecido que la responsable determinó la negativa de registro a la parte actora y el impedimento para ser postulado como candidato en los dos siguientes procesos



electorales, al considerar que se actualizaban los supuestos previstos por los artículos 378, numeral 1, 380, numeral 1, inciso g) y 445, numeral 1, inciso c) de la LGIPE; que disponen a la letra:

Artículo 378.

1. El aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como Candidato Independiente.

...

Artículo 380.

1. Son obligaciones de las personas aspirantes:

...

- g) Rendir el informe de ingresos y egresos;

...

Artículo 445.

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

...

- c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;

...

Dicha determinación, la tomó la autoridad responsable partiendo de la base de que detectó un incumplimiento de la ley (la omisión de presentar informes), lo cual estimó como una conducta infractora que era sujeta de sanción.

Establecido lo anterior, se estima que los agravios de la parte actora resultan **parcialmente fundados**.

Son parcialmente fundados porque si bien solicita la inaplicación de los preceptos base de la sanción que le fue impuesta, en el caso esta no resulta procedente.

Esto, en razón de que la inaplicación de las normas generales no se actualiza de manera automática, sino que, para ello es necesario visibilizar si los artículos admiten una interpretación conforme y solo

de concluir que no es aceptable esa lectura, acudir como última herramienta a la inaplicación de la norma¹⁵.

En el caso esta Sala Regional estima que los preceptos cuya inaplicación se solicita aceptan una lectura conforme con los artículos 1, 22 y 35 de la Constitución; en el sentido de que la medida (sancionatoria) no opera de forma automática, sino que ante la magnitud de la consecuencia prevista por la omisión en la presentación de los informes (que impacta en el derecho de las personas a ser votadas), el INE debe analizar las particularidades del caso (sobre la omisión de presentar informes) e individualizar la sanción de entre el catálogo de sanciones previstas en la Ley Electoral y solo si razonable y proporcionalmente se justifica, imponer la relativa a la pérdida de la candidatura y la inhabilitación para poder ser candidata en este y los próximos dos procesos.

Ante ello, es que no procede la inaplicación que solicita, sin embargo, como se adelantó, **tiene razón la parte actora cuando sostiene que la sanción que le fue impuesta resulta desproporcional**. Lo anterior es así, toda vez que los referidos artículos 378, numeral 1, 380, numeral 1, inciso g) y 445, numeral 1, inciso c) de la LGIPE, así como el numeral 456 fracciones III y IV de

¹⁵ En la tesis de rubro: **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANO**". Se explica que el referido tipo de interpretación presupone hacer:

a) **Interpretación conforme en sentido amplio**. Las personas juzgadoras deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

b) **Interpretación conforme en sentido estricto**. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, las personas juzgadoras deben -partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes- preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos, para evitar incidir o vulnerar su contenido esencial.

c) **Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles**. En caso de que las personas juzgadoras se enfrenten a una norma que sea contraria a los derechos humanos y no sea posible realizar una interpretación en sentido amplio o en sentido estricto, deben inaplicarla siendo el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de estos derechos.

Criterio consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011.



la Ley Electoral, deben interpretarse conforme con la Constitución, en específico con sus artículos 1, 22 y 35.

Así, es necesario tomar en consideración que con la imposición de una sanción de esta magnitud se está restringiendo un derecho fundamental (en el caso el derecho a ser votada), tutelado por el artículo 35 fracción II de la Constitución y que debe ser protegido en armonía con el artículo 1º de la propia Carta Magna y diversos instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano.

Esto, sin dejar de tomar en consideración que las referidas disposiciones legales (que establecen la obligación de presentar informes) también tienen una finalidad de proteger principios de rango constitucional, como lo son los de certeza y rendición de cuentas.

Con la referida interpretación conforme con la Constitución es posible lograr la armonización de la protección del derecho fundamental, con los reseñados principios y valores; pues **cuando se actualice la omisión de presentar informes**, es necesario que la autoridad responsable **lleve a cabo una individualización de la sanción y con base en ello determine del catálogo de sanciones, aquella que sea proporcional a la conducta actualizada.**

En dicho ejercicio, debe valorar el grado de afectación que se ocasionó a los principios de certeza y rendición de cuentas, si se impidió la fiscalización o solamente se realizaron conductas que la dificultaron u obstaculizaron, la conducta procesal de la o el sujeto fiscalizado, y su intención de ocultar o, en su caso, transparentar información.

Así, el INE no puede **aplicar directamente la sanción consistente en la pérdida o cancelación del derecho de la persona aspirante**

a ser registrada como candidata y de no poder ser registrada en las dos elecciones subsecuentes.

Por lo que, si en el caso el INE de manera automática impuso a la parte actora la sanción prevista en los artículos y fracciones señaladas, **sin hacer un ejercicio de graduación**, a juicio de esta Sala Regional la determinación de la autoridad responsable se encuentra carente de motivación; pues las sanciones impuestas por la autoridad responsable **no deben fijarse de manera directa o automática, sino valorar las situaciones particulares del caso.**

Postura que guarda coherencia con lo sostenido por la Sala Superior¹⁶, sobre la sanción de pérdida o cancelación de registro de candidaturas por la omisión de presentar informes¹⁷:

- *Las sanciones previstas en las disposiciones legales invocadas (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro) no caben ser aplicadas de forma automática o categórica en todos los casos, sino, por un lado, es necesario, desde la dimensión cualitativa, atender los bienes tutelados y, desde la dimensión cuantitativa, tener en cuenta la magnitud del bien y la lesión a este.*
- *Por otro lado, hay que tener en cuenta la necesidad y legitimidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al sufragio pasivo, en conformidad con los artículos 1.º y 35, fracción II, de la Constitución general, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.*
- *Las porciones normativas reclamadas son válidas constitucionalmente, siempre que se interpreten de tal forma que permitan el ejercicio más favorable del derecho humano fundamental a ser votado. Es decir, con una lectura que proteja derechos humanos, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho con la protección más amplia, y, al mismo tiempo, permitan el ejercicio efectivo del sistema de fiscalización por la autoridad y preserven así la tutela de los principios o valores constitucionales que justifican dicho sistema, como son la transparencia, rendición de cuentas y de control*
- *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 cuestión. Una restricción absoluta a un derecho tan importante, aplicable de forma*

¹⁶ SUP-JDC-416-2021

¹⁷ Que, aunque se trató de candidatura de partido político, resulta aplicable en su razón esencial.



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 humanos.

- *Los artículos 229 y 456 de la LEGIPE no pueden interpretarse de manera literal de tal manera que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo hizo el INE.*
- *En la aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en juego la supresión de un derecho fundamental consagrado en el artículo 35 constitucional, en relación con el artículo 1.º de la Ley Fundamental. De ahí que el Consejo General del INE debe interpretar y aplicar la norma en cuestión, analizando en todo momento la proporcionalidad de la sanción frente a este derecho a los precandidatos.*
- *En ese sentido, la interpretación de la norma que más favorece a los precandidatos es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de infracción, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme y sistemática –y armónica de los artículos 229, 445 y 456 de la LEGIPE– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes.*
- *De esta manera, se considera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa se encontrará ahora obligada a analizar las circunstancias objetivas y subjetivas en que cada precandidato cometió la falta, para posteriormente determinar qué tipo de sanción era la que resultaba proporcional a cada uno de los infractores, pudiendo ser incluso la pérdida o cancelación del registro.*

Bajo este escenario es que, asiste razón a la parte actora cuando sostiene que **la sanción aplicada por el INE resulta desproporcionada**, pues aplicó la siguiente:

*“Artículo 378. 1. El aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, **le será negado el registro como Candidato Independiente**. 2. Los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente no entreguen los informes antes señalados, serán sancionados en los términos de esta Ley.*

Artículo 456: 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

d) Respecto de los Candidatos Independientes:

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

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no

podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable”

Sin embargo, en la resolución impugnada si bien el INE basó la aplicación de la sanción en la circunstancia de que la parte actora **omitió rendir el informe** (y que al contestar el primero de los agravios se ha considerado en esta sentencia que fue correcta esa conclusión), la actualización de esa conducta, **por sí misma**, no es suficiente para justificar la proporcionalidad **de la sanción adoptada**.

Lo anterior, pues como se anticipó, la lectura de los artículos 378 y 456 fracciones III y IV, debe realizarse conforme a la Constitución y los preceptos 1, 22 y 35 de la Constitución, en el sentido de que la autoridad responsable cuando tenga acreditada la omisión de presentar informes **tiene la obligación de tomar en cuenta las circunstancias particulares del caso y del catálogo de sanciones previstas en el artículo 456, fijar la más proporcional al caso concreto**.

Lo que el INE, se insiste, no llevó a cabo porque de la resolución impugnada se advierte lo siguiente:

*“En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto **hace a la omisión de presentar el informe** de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano en su aspiración la omisión de la presentación del Informe del origen y monto de los ingresos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano a los cargos de Diputación Local y Alcaldía en la Ciudad de México, correspondientes al Proceso electoral de mérito, implica una trasgresión directa a las disposiciones, bienes y principios jurídicos tutelados por las normas mencionadas con antelación y reflejó la deliberada intención de los aspirantes a candidatos independientes de no cumplir con su obligación de entregar el informe dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, con lo cual obstaculizó la posibilidad de verificar de manera eficaz que se hayan ajustado a la normatividad aplicable en materia de financiamiento y **generaron incertidumbre sobre la legalidad del origen y destino de los recursos con los que contaron durante el periodo de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano en el marco del Proceso Electoral Local mencionado**.*



*...incumplieron con su obligación de presentar el informe de Obtención de Apoyo Ciudadano, al acreditarse la afectación al bien jurídico tutelado de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, la cual se traduce en la especie, en la **imposibilidad de ejercer las facultades de fiscalización** de manera eficaz y en el tiempo establecido para ello. para que este modelo funcione hay conductas que no pueden tener lugar, tales como la no presentación de información o documentación, como es el caso concreto.*

*...la satisfacción del deber de entregar los informes en materia de fiscalización, **no se logra con la presentación de cualquier documento que tenga la pretensión de hacer las veces de informe, ni presentarlo fuera de los plazos legales, sino que es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de estos informes** y los inherentes al registro de los ingresos y egresos y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.*

...la falta de presentación del informe de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que los sujetos obligados hubieren obtenido dada la gravedad de la conducta desplegada por los y las aspirantes a candidatos y candidatas independientes materia de análisis, es procedente la aplicación de la sanción prevista en la legislación de la materia, consistente en la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, así como en los dos Procesos Electorales subsecuentes, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo como candidatos y candidatas independientes a los cargos de Diputación Local y Alcaldía en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México, ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 380, numeral 1, inciso g) en relación al 446, numeral 1, inciso g) y 456, numeral 1, inciso c) fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales..."

Argumentación que denota que, al margen de que solo utilizó como fundamento el artículo 456 numeral 1 inciso c) fracción III y no IV, tampoco analizó las circunstancias particulares del caso, como, **por ejemplo y de manera enunciativa, más no limitativa:**

- Si la omisión se realizó de forma deliberada o intencional, a efecto de incumplir con la presentación del informe,
- Si con su conducta, la o el sujeto fiscalizado, tuvo intención de ocultar o, en su caso, transparentar información,
- Si se generó incertidumbre sobre la legalidad del origen y destino de los recursos,

- Si se le imposibilitó, obstaculizó o, en su caso simplemente se le dificultó, ejercer sus facultades de fiscalización.

En el caso concreto, al omitir realizar el señalado ejercicio, la responsable no consideró que la parte actora reportó operaciones en el SIF, que adjuntó documentación soporte, su postura de que era su voluntad cumplir y si contaba o no con experiencia previa en la presentación de esta clase de informes.

Por el contrario, de la lectura de la resolución impugnada se advierte que de manera directa impuso la sanción descrita, afirmando que la falta era lo suficientemente grave que ameritaba la sanción de cancelación o pérdida de registro y la imposibilidad de poder participar en los dos procesos electorales siguientes.

Sin embargo, esa decisión parte de la premisa incorrecta de que no cabía realizar una ponderación y análisis en la que se cometió la conducta de omitir de presentar informe; lo que no es acorde con el **principio de proporcionalidad ni del derecho de las personas a ser votadas**; pues como ya se explicó, si bien la norma expresa que ante la omisión de presentar informe es viable la cancelación o pérdida del registro a una candidatura; para que la consecuencia cobre vigencia es necesario que la autoridad responsable pondere las circunstancias del caso y con base en ello determine si procede esa consecuencia **o alguna otra del catálogo de sanciones de la propia Ley Electoral**.

Pues solo así se garantiza que la magnitud de la conducta y de los valores o bienes jurídicos puestos en peligro (o vulnerados), sean acordes con la sanción impuesta y con el derecho de las personas a ser votadas en una elección constitucional.

Por lo que, tal y como lo concluyó la Sala Superior en el precedente citado, la aplicación en automático de la máxima sanción a todas las personas candidatas que no entreguen el informe de gastos, **sin**



valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, resulta desproporcionado y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada.

Por lo que si bien las sanciones previstas en la Ley Electoral, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan quienes aspiran a una candidatura sin partido a un cargo de elección popular prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución; ello no implica la aplicación en automático de la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro **y la no participación en los siguientes dos procesos electorales**, pues ello no es acorde con los artículos 1.º y 35 constitucionales, de ahí que sea necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, 445 y 456, numeral 1, inciso c), de la LGIPE.

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 a ser registrada o registrado a la candidatura o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

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

de un derecho humano fundamental amerita, lo que favorece la protección del derecho a ser votado de la ciudadanía¹⁸.

En consecuencia, lo procedente es revocar la resolución impugnada, ya que se advierte que la autoridad responsable, al momento de imponer la sanción a la parte actora, partió de la premisa de que solo era posible la imposición de la sanción correspondiente a la pérdida o cancelación del registro y la no participación en los dos procesos electorales siguientes, lo que la llevó a no valorar las circunstancias objetivas y subjetivas en las que la parte actora omitió reportar su informe.

Ante ello, si bien la parte actora señala que la sanción relativa a no poder participar en los dos procesos electorales siguientes resulta discriminatoria en comparación con el trato que se les otorga a las personas candidatas de partidos políticos; dado que resultó fundado el agravio sobre la desproporcionalidad de las sanciones impuestas y los efectos de esa declaración, ya no es necesario abordar ese tema.

QUINTO. Efectos.

Al haber resultado parcialmente fundado uno de los agravios expresados por la parte actora, lo conducente es **revocar** la resolución impugnada **y los actos posteriores que se hubieran realizado con base en su cumplimiento**, en la parte correspondiente a **la sanción impuesta a la parte actora**, para el efecto de que **en el plazo de cinco días** contados a partir de que se le notifique la presente sentencia, **califique nuevamente la falta cometida por la parte actora (omisión de presentar informe)** y realice la individualización de la sanción correspondiente, a efecto

¹⁸ SUP-JDC-416/2021.



de que determine cuál es la que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas.

Tomando en consideración, como se explicó en la sentencia que, 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 como¹⁹:

¹⁹ Estos parámetros se fundamentan en el artículo 458, párrafo 5, de la LGIPE, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización del INE, mismos que a la letra establecen, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 458

(...)

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

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

Artículo 338

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

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

- a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal de la persona obligada 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 conducta;
- d. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- e. El monto económico o beneficio involucrado; y
- f. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

Asimismo, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida a la parte actora; 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 precampañas²⁰.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada, en los términos y para los efectos señalados en la presente sentencia.

²⁰ SUP-JDC-416/2021.



NOTIFÍQUESE por correo electrónico a la parte actora, a la autoridad responsable; y **por estrados** a las demás personas interesadas.

Infórmese por correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017.

Hecho lo anterior, en su caso **devuélvase** los documentos atinentes y, en su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

VOTO PARTICULAR²¹ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS²² EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-619/2021²³

1. Contexto

²¹ 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.

²² En la elaboración de este voto colaboraron Ana Carolina Varela Uribe, Daniel Ávila Santana, Rafael Ibarra de la Torre, Silvia Diana Escobar Correa e Ivonne Landa Román.

²³ En la emisión de este voto utilizaré los siguientes términos definidos:

Término	Definición
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral o LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Resolución Impugnada	Resolución INE/CG216/2021 emitida por el 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 para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de diputaciones locales y alcaldías correspondientes al proceso electoral ordinario 2020-2021, en la Ciudad de México
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

Como explica la sentencia, la parte actora no rindió el informe de ingresos y gastos correspondiente al periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía, a pesar de que, una vez vencido el plazo establecido para tal efecto, la UTF le requirió que lo presentara y señalara el motivo de la omisión.

En consecuencia el Consejo General del INE aprobó el dictamen propuesto por la UTF y por lo que hace a la **parte actora** tuvo por acreditada la omisión de presentar el informe, por lo que la sancionó con la negativa de su registro a la candidatura sin partido a la que aspiraba y con la pérdida de su derecho a ser postulada como candidata en los 2 (dos) siguientes procesos electorales, al considerar que se actualizaban los supuestos previstos por los artículos 378.1, 380.1-g); y 445.1-c) de la LEGIPE

2. Decisión de la mayoría

En la sentencia, la mayoría consideró que era **infundado** el agravio de la parte actora respecto a que no se actualizaba la omisión de presentar el informe pues, si bien la parte actora, previo a la fecha límite para la presentación de su informe de gastos, ingresó al SIF diversos reportes de operaciones, tales registros no pueden considerarse como un informe de ingresos y gastos de operaciones para la obtención de apoyo de la ciudadanía.

Respecto a la sanción impuesta -que la parte actora considera desproporcionada-, la mayoría considera parcialmente fundado el agravio y señala que no resulta procedente la inaplicación de los artículos base de la sanción que le fue impuesta, pues tales artículos aceptan una lectura, en términos de los artículos 1°, 22 y 35 de la Constitución en el sentido de que la medida no opera de forma automática por lo que el INE debió analizar las particularidades del caso e individualizar la sanción.



En ese sentido, la mayoría concede la razón de manera parcial a la parte actora en el sentido de que la sanción es desproporcional pues la Ley Electoral no establece una sanción única, sino que admite la graduación dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta.

En consecuencia, se revoca en lo que fue materia de impugnación la resolución impugnada para que califique nuevamente la falta cometida por la parte actora y realice la individualización de la sanción.

3. Coincidencia con la mayoría

Estoy de acuerdo con el estudio del primer agravio relacionado con la omisión de presentar el informe. Al igual que la mayoría, considero que la información que subió la parte actora al SIF no es el informe de gastos e ingresos, por lo que se cometió esa infracción pues, como señala la Resolución Impugnada:

Así, la satisfacción del deber de entregar los informes en materia de fiscalización, **no se logra con la presentación de cualquier documento** que tenga la pretensión de hacer las veces de informe, ni presentarlo fuera de los plazos legales, sino que **es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de estos informes y los inherentes al registro de los ingresos y egresos** y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.
[Énfasis propio]

4. Razones de mi voto

La sanción impuesta a la parte actora por no presentar el informe de ingresos y gastos consiste en la pérdida del derecho a ser registrada como candidata en el presente proceso electoral, así como en los 2 (dos) procesos electorales subsecuentes y, en el caso de que ya hubiere estado registrada, con la cancelación de dicho registro.

La parte actora se queja de que la sanción que se le impuso es excesiva y desproporcionada, criminaliza a las personas aspirantes a una candidatura independiente o sin partido y resulta discriminatoria de cara a la sanción establecida en la misma Ley Electoral para las precandidaturas que serían postuladas por partido político, por lo que pide la inaplicación de la fracción IV del inciso d) del artículo 456 de la LEGIPE.

Ahora bien, atender la petición formulada por la parte actora desde mi concepto, solo puede realizarse a través de un test de proporcionalidad en el que se concluya si la sanción prevista en la norma es acorde a la Constitución.

En la jurisprudencia 2/2012 (9a.)²⁴ la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispuso distintos requisitos que es necesario satisfacer para determinar si 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**.

²⁴ Tesis de jurisprudencia 2/2012 (9a.), de rubro **RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS**. Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, febrero de 2012 (dos mil doce), página 533.



En 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:

I. Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.

Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención de quienes legislan en el ejercicio de otros derechos²⁵.

II. 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 legislan²⁶.

III. 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

Evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto²⁷.

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

En consecuencia, la medida impugnada solo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue la legislación es mayor al nivel de intervención en el derecho humano. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, por tanto, inconstitucional²⁸.

Establecido lo anterior, presento el examen de proporcionalidad, respecto de la porción normativa contenida en el artículo 456.1-d)-IV de la LEGIPE, cuya inaplicación pide la parte actora.

Previo a ello, es importante destacar el contenido de la norma a analizar:

Artículo 456 de la LEGIPE

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

²⁷ 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.

²⁸ 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.



d) Respecto de las candidatas y los candidatos independientes [sin partido en la Ciudad de México]:

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

Con base en lo anterior, procedo a realizar el test de proporcionalidad que según yo, atiende la petición de la parte actora de inaplicar dicha norma.

1. Fin legítimo

El artículo 42 Base B párrafo 6 de la Constitución establece como una de las atribuciones del INE la fiscalización de los ingresos de los partidos políticos y personas candidatas.

El artículo 446 de la LEGIPE establece el catálogo de infracciones de las personas candidatas independientes a cargos de elección popular. Una de las infracciones es la no presentación de los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña.

La presentación de los informes por parte de las personas aspirantes a candidaturas independientes o sin partido tiene como finalidad que el INE cuente con la información y documentación que le permita llevar a cabo su trabajo de fiscalización.

El artículo 456.1-d-IV de la LEGIPE establece la sanción para el caso de que la persona aspirante omita informar y comprobar a la UTF los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano y señala que no podrá ser registrada en las 2 (dos) elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

En tal virtud, puede concluirse que la sanción busca un fin legítimo pues pretende contribuir al cumplimiento de las atribuciones constitucionales del INE relacionadas con la fiscalización.

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.

2. Idoneidad

La norma cuestionada cumple el requisito de idoneidad, pues tiene una relación directa con el fin que se persigue.

En el caso, el informe que deben presentar las personas aspirantes a una candidatura independiente o sin partido, tienen que tener una relación de ingresos y gastos del recurso utilizado durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía y acompañarse de la documentación soporte de lo informado.

Con dicho informe la autoridad fiscalizadora del INE tiene la oportunidad de llevar a cabo su función encomendada de fiscalizar y vigilar la oportuna utilización de los recursos y su licitud.

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.

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



durante la obtención del apoyo de la ciudadanía no generó certeza justamente en torno al origen de esos recursos.

3. Necesidad

La sanción consistente en la pérdida del derecho de una candidatura independiente [sin partido en la Ciudad de México] a no ser registrada a una candidatura en los 2 (dos) próximos procesos electorales, **no es necesaria**.

Si bien la medida busca salvaguardar la licitud del origen de los recursos utilizados durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía, al permitir a la autoridad fiscalizadora tener control sobre el gasto involucrado, existen medidas -aplicables a casos similares- que implican una menor intervención a los derechos político-electorales de la ciudadanía y que concretan un nivel similar de efectividad respecto del fin planteado.

En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido²⁹ que el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otras medidas, respecto de situaciones idénticas o similares con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Así, a mi consideración, las sanciones contempladas en la LEGIPE respecto de las cuales se puede determinar la necesidad -o no- de la prevista en el artículo 456.1-d)-IV de dicha ley, al prever consecuencias para situaciones idénticas o similares (omisión de

²⁹ Al resolver el amparo en revisión 1115/2017, consultable en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1115-17-180316.pdf

entregar informes de fiscalización en materia electoral), son las siguientes:

- El artículo 229.3 de la Ley Electoral establece que, si una persona precandidata omite entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese sido designada a la candidatura respectiva, no podrá ser registrada legalmente a ésta (candidatura).
- Por su parte, el artículo 378.1 de la Ley Electoral prevé que si una persona aspirante no entrega el informe de ingresos y egresos, dentro de los 30 (treinta) días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía, le será negado el registro como candidatura independiente.

Además, ambos artículos contemplan que las personas aspirantes o precandidatas que sin haber obtenido la postulación a la candidatura respectiva no entreguen el informe señalado serán sancionadas en los términos de lo establecido por el Libro Octavo, esto es, se les impondrán las sanciones previstas en el artículo 456.1 de la LEGIPE.

El artículo 456.1 de la Ley Electoral, prevé que las infracciones a dicha norma (entre las que se encuentra la prevista en el segundo supuesto del artículo 229.3 y 378.1 de la LEGIPE) serán sancionadas:

- a) Tratándose de precandidaturas y candidaturas entre otras cosas, con la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada la candidatura correspondiente o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo [artículo 456.1-c)-III de la LEGIPE], y
- b) Tratándose de personas aspirantes, con la pérdida del derecho a ser registradas como candidaturas independientes [sin partido en la Ciudad de México] y, si ya hubiera sido



registrada, con la cancelación del mismo [artículo 456.1-c)-III de la LEGIPE].

De lo anterior, advierto que dichas medidas, también buscan desincentivar y sancionar conductas para el caso de que de las personas que aspiran a una candidatura incumplan la obligación de transparentar sus ingresos y gastos y rendir cuentas de los recursos empleados en ellas y 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, por lo que son idóneas.

Incluso, la contenida en el artículo 378.1, en relación el artículo 456.1-d)-III, ambos de la Ley Electoral, prevén un supuesto exactamente similar que el de la porción normativa que se somete a este estudio de constitucionalidad.

Así, considero que las diversas medidas tienen el mismo nivel de eficacia para lograr el fin que se plantea la sanción consistente en la pérdida del derecho de una persona aspirante a una candidatura independiente [sin partido en el caso de la Ciudad de México] a ser registrada como candidata en los 2 (dos) procesos electorales siguientes; esto es evitar que las personas obstaculicen la actividad fiscalizadora del INE. Se explica.

A partir de la reforma de 2014 (dos mil catorce), para la fiscalización de los recursos, el INE estableció el SIF, sistema informático donde los partidos políticos, precandidaturas, candidaturas, personas aspirantes y candidaturas independientes o sin partido presentan sus registros contables. Así, las personas aspirantes y candidaturas independientes deben entregar al INE sus informes sobre los

recursos que emplearon en la etapa de obtención de apoyo ciudadano y durante las campañas electorales.

La importancia de la presentación de esos informes en tiempo y forma se explica en que, a través de ellos, el INE puede verificar la veracidad de los gastos reportados en ese proceso electoral, sus omisiones, así como comprobar que no se incurra en un exceso en los mismos, o que éstos tengan un origen lícito.

Esto cobra relevancia porque del diseño de fiscalización, podemos advertir que la Ley Electoral establece que los informes de ingresos y egresos relativos al periodo de obtención del apoyo ciudadano deben presentarse dentro de los 30 (treinta) días siguientes a la conclusión de ese periodo, conforme a los formatos y lineamientos establecidos por el Consejo General del INE -artículos 377.1 y 378.1 y 430.1-; lo que demuestra que, la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa **inicia y concluye en el propio proceso electoral del que se trate**, sin que exista un vínculo obligatorio de fiscalización con los procesos electorales subsecuentes.

Lo anterior, permite que las personas aspirantes puedan ser fiscalizadas en casa proceso electoral en el que participen, por lo que, a mi consideración, imponer una sanción que trascienda al periodo electoral en el que, en todo caso, se tuvo por acreditada la falta, no mejora el nivel de eficacia respecto de la consecución del fin pretendido.

En este sentido, todas las sanciones mencionadas en el párrafo anterior tienen como objetivo concreto garantizar el correcto desarrollo de la actividad fiscalizadora del INE, lo que resulta igualmente eficaz para la consecución de dicho fin.



Lo anterior, pues, insisto, sancionar a una persona aspirante con la pérdida de su derecho a ser registrada en una candidatura durante los 2 (dos) procesos electorales siguientes no es una medida más eficaz para conseguir la finalidad planteada, que las sanciones consistentes en la pérdida de dicho derecho únicamente para el proceso electoral actual.

Ahora bien, el segundo aspecto del análisis de necesidad de la sanción contemplada en el artículo 456.1-d)-IV de la Ley Electoral, consiste en determinar, específicamente, la sanción contenida en el artículo 378.1, en relación el diverso 456.1-d)-III, ambos de la Ley Electoral, la cual prevé un supuesto exactamente similar que el de la porción normativa ya señalada (artículo 456.1-d)-III de la LEGIPE), interviene con menor intensidad en el derecho de las personas ciudadanas a ser votadas.

En este sentido, es evidente que la sanción establecida en el artículo 378.1, en relación el artículo 456.1-d)-III, ambos de la Ley Electoral,; interviene en menor proporción en el derecho de las personas ciudadanas a ser votadas que la diversa contemplada en el artículo 456.1-d)-IV de la Ley Electoral; pues la primera implica la imposibilidad de registrar a la persona infractora como candidata durante 1 (un) proceso electoral, es decir, en el que se sucedió la infracción, mientras que la segunda supone una limitación al referido derecho durante 2 (dos) procesos electorales siguientes a que fue cometida la falta.

Esto, pues si la finalidad de la norma es que la autoridad administrativa pueda fiscalizar correctamente los recursos, no existe una justificación objetivamente razonable ni relevante para sancionar a la persona aspirante con la imposibilidad de ser registrada en (2) dos elecciones subsecuentes, pues existe otra

medida que igualmente resulta aplicable para sancionar esa falta, la cual tiene el mismo grado de efectividad es decir garantiza el fin normativamente pretendido e implica un menor grado de afectación a los derechos político-electorales de la persona sancionada.

Por ello, a mi juicio, la porción normativa contenida en el artículo 456.1-d)-IV de la Ley Electoral, atendiendo a su eficacia para lograr el fin buscado y el grado de afectación a la esfera de la persona infractora, **no es una medida necesaria**, por lo que resulta **inconstitucional** y se debía **inaplicar** en esta controversia.

Máxime, si se toma en cuenta que, como señala la parte actora, ante un supuesto normativo similar que persigue una finalidad idéntica, a una persona precandidata de partido político se le impone la consecuencia de no poder ser registrada como candidata en el proceso electoral en curso, mientras que a la persona aspirante a candidata independiente se le impone la imposibilidad de ser registrada en el proceso electoral en curso, **y además en las 2 (dos) elecciones subsecuentes**, distinción que, desde mi punto de vista resulta notoriamente desequilibrada, pues únicamente atienden a la calidad de las personas a las que van dirigidas.

Finalmente, es importante señalar que, la disposición normativa 456.1-d)-IV de la Ley Electoral no superó el examen de necesidad es innecesario pronunciarse respecto de la proporcionalidad.

Ahora bien, la parte actora también señala que la sanción que se le impuso consistente en la pérdida de su registro en el actual proceso electoral (la cual está contenida en el artículo 456.1-d)-III de la Ley Electoral) es **excesiva y desproporcionada** porque al determinarla no fueron considerados los fines de la fiscalización a la luz de los aspectos siguientes:



- Verificar el cumplimiento de los topes de campaña para garantizar la equidad en la contienda. **En el caso concreto, se debió considerar que a consecuencia del semáforo rojo a consecuencia de la pandemia de COVID-19, no se pudieron llevar a cabo eventos.**
- Verificación del origen lícito de los recursos. Al respecto, sostiene que **no hay evidencia de que los gastos reportados hubieran tenido una procedencia ilícita.**
- Las candidaturas independientes **no reciben fondos públicos** en la fase de captación de apoyo de la ciudadanía.

La parte actora estima que la autoridad responsable debió considerar que en la etapa de captación de apoyos de la ciudadanía **no se utilizan recursos públicos**, además de que la omisión que se le atribuyó era **subsanaible previa prevención y garantía de audiencia.**

Considero que estos planteamientos son **infundados**, como se explica.

Contrario a lo que sugiere la parte actora -cuando aduce que la omisión que se le atribuyó era subsanaible previa garantía de audiencia- la autoridad fiscalizadora sí garantizó su derecho de audiencia antes de imponer las sanciones respectivas.

Al respecto, cobra relevancia el requerimiento que la autoridad fiscalizadora dirigió a la parte actora para que cumpliera su obligación de entregar su informe, en términos de lo establecido en los acuerdos **INE/CG72/2019** y **CF/018/2020**.

En efecto, en el acuerdo **INE/CG72/2019** se determinó que no se enviarían oficios de errores y omisiones a las personas que

aspiraran a un cargo de elección popular y que hubieran omitido la presentación de su informe de ingresos y gastos, al tenor siguiente:

“PRIMERO. Se aprueba que la Unidad Técnica de Fiscalización no envíe oficio de errores y omisiones a aquellos sujetos que pretenden un cargo de elección popular, durante cualquier Proceso Electoral, que, habiendo sido requeridos por dicha autoridad, omitan presentar su informe de ingresos y gastos en materia de fiscalización.

SEGUNDO. Se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización que en los Dictámenes Consolidados y Resoluciones que presente a la Comisión de Fiscalización, se incluyan los apartados descritos en el Considerando 51 del presente Acuerdo.

TERCERO. Notifíquese el presente Acuerdo a las personas obligadas que busquen algún cargo de elección popular, correspondiente a cualquier Proceso Electoral, para lo cual se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización a notificarlos de forma electrónica a través del Sistema Integral de Fiscalización

CUARTO. Al ser un criterio de carácter y observancia general durante el procedimiento de fiscalización realizado en los Procesos Electorales Locales, se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización, para que, en el ámbito de su competencia, analice la posibilidad de incorporar el mismo en el Reglamento de Fiscalización.

Hasta en tanto no se realice la incorporación dentro del cuerpo normativo, los presentes, serán vigentes y aplicables para los Procesos Electorales Federales, Locales Ordinarios y Extraordinarios que de ellos deriven. (...)”

Por su parte, en el acuerdo **CF/018/2020**, la autoridad fiscalizadora, entre otras cuestiones, estableció la forma en que serían requeridas las personas que hubieran **omitido presentar sus informes de ingresos y gastos durante los periodos de obtención de apoyo de la ciudadanía** y precampaña que aspiraran a un cargo de elección popular, en los términos siguientes, a saber:

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

TERCERO. Se ordena a la Unidad Técnica de Fiscalización notifique los requerimientos de manera electrónica, a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF, a todos los interesados”:



Consecuente con el contenido de los acuerdos mencionados, el 4 (cuatro) de febrero, la UTF **requirió** a la parte actora la presentación de su informe bajo el apercibimiento siguiente:

*[...] la omisión en la presentación del informe de ingresos y gastos de obtención de apoyo de la ciudadanía es motivo de sanción, pudiendo ser ésta la **NEGATIVA DEL REGISTRO DE LA CANDIDATURA**"*

Por lo anterior, es claro que la Resolución impugnada fue emitida previa observancia del derecho de audiencia de la parte actora, la cual se concretó con el requerimiento, los exhortos y, su notificación en el SIF; así como con los avisos que en su momento se enviaron a su correo electrónico particular.

En este sentido es importante destacar que la propia parte actora reconoce en su demanda que el 1° (primero) de febrero recibió -en dicho correo-, un recordatorio de la UTF de que tenía que presentar su Informe en el SIF -correo que incluso aporta como prueba- y que el 3 (tres) siguiente volvió a recibir un nuevo correo electrónico de la UTF en que le exhortaban a realizar su informe -correo del que también aporta una impresión como prueba-.

Así, en la Resolución Impugnada, el Consejo General del INE hizo especial énfasis en la circunstancia de que de conformidad con el acuerdo **INE/CG72/2019**, una vez que concluyó el plazo para presentar los informes sin que hubieran sido presentados, la garantía de audiencia quedaba satisfecha con el requerimiento que se hiciera a las personas omisas a efecto de que estuvieran en posibilidad de presentar su informe. Lo que ocurrió, según se ha visto.

Ahora bien, para individualizar las sanciones, la autoridad responsable consideró:

“INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

...

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado la conducta que violenta los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto hace a la omisión de presentar el informe de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano [de la ciudadanía] en su aspiración para obtener el registro de una candidatura a un cargo de elección popular, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la ciudad de México.

...

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General procederá a calificar la falta determinando lo siguiente:

- a) Tipo de infracción;
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta;
- d) La trascendencia de las normas transgredidas;
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas
- g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

“..se procede el (sic) análisis de la conducta desplegada por los y las aspirantes a candidatos independientes señalados a los cargos de Diputación Local y Alcaldía.

En ese orden de ideas, los aspirantes a candidatos [candidatura] independientes, deberán presentar los informes de ingresos y gastos para la obtención del apoyo ciudadano, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 378, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es pertinente señalar que el periodo de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano [de la ciudadanía] concluyó el treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, por lo que los y las aspirantes a candidatos independientes debieron presentar su informe del origen y monto de los ingresos y gastos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano a los cargos de Diputación Local y Alcaldía en la Ciudad de México, en el periodo establecido.

En razón de lo anterior, y toda vez que los y las aspirantes en comento omitieron presentar el informe correspondiente, vulneró directamente los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

...

Así, este Consejo General concluye que en el caso concreto, los y las aspirantes a una candidatura independiente conocían con la debida anticipación el plazo dentro de cual debían presentar su informe y conocían también la obligación legal y reglamentaria de hacerlo; es decir, es **deber de los sujetos obligados, en este caso, de los y las**



aspirantes a candidatos [candidaturas] independientes, de informar en tiempo y forma los movimientos hechos por éstos para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgan una adecuada rendición de cuentas, al cumplir con los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras con eficacia y prontitud y así, esta autoridad esté en aptitudes (sic) de garantizar que la actividad de dichos sujetos obligados se desempeñe en apego a los cauces legales.

De todo lo anterior se desprende que los informes de los y las aspirantes a candidaturas independientes a un cargo de elección popular no se traducen en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, por el contrario, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento.

Así, la satisfacción del deber de entregar los informes en materia de **fiscalización no se logra con la presentación de cualquier documento que tenga la pretensión de hacer las veces de informe**, ni presentarlo fuera de los plazos legales, sino que es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de estos informes y los inherentes al registro de los ingresos y egresos y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de recursos para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.

En conclusión, **la falta de presentación del informe de actos tendentes a obtener apoyo ciudadano transgrede directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas mencionadas con antelación y genera incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos** que los sujetos obligados hubieran obtenido.

Así, a juicio de esta autoridad, dada la gravedad de la conducta desplegada por los y las aspirantes a candidatos y candidatas independientes materia de análisis, es procedente la aplicación de la sanción prevista en la legislación de la materia consistente en la **pérdida del derecho a ser registrados como candidatos en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, así como en los dos Procesos Electorales subsecuentes, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo como candidatos y candidatas independientes** a los cargos de Diputación Local y Alcaldía en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la ciudad de México, ello de conformidad con lo dispuesto en los **artículos 380, numeral 1, inciso g) en relación al 446, numeral 1, inciso g) y 456, numeral 1, inciso c) fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

...

El resaltado es añadido.

De lo anterior, se desprende que contrario a lo que aduce la parte actora, en la resolución impugnada sí se tomó en consideración la finalidad que se busca a través de la fiscalización, entre otras cosas,

transparentar el origen y destino de los recursos con independencia de su naturaleza sea **pública y/o privada**.

De ahí que, en concepto de la autoridad responsable, la intención de la parte actora de no cumplir su obligación de rendir su informe dentro del plazo que le fue conferido para ello fue deliberada, ya que se le requirió y a pesar de eso, se constató su contumacia, situación que obstaculizó la posibilidad de verificar de manera eficaz que se hubieran ajustado a la normatividad aplicable en materia de financiamiento.

Por otro lado, y con relación con las manifestaciones de la parte actora en el sentido de que en la Resolución Impugnada no se consideró que debido a la pandemia no pudo realizar eventos, y que toda su actividad se hizo con el apoyo de personas voluntarias, amistades y familia, con recursos propios y en especie, y de que las candidaturas sin partido no reciben fondos públicos en la fase de captación de apoyo de la ciudadanía, cabe mencionar que tales circunstancias por sí mismas no son justificaciones que pudieran eximirle del deber que tenía de entregar su informe acorde con los formatos y metodología respectivos.

En otras palabras, en respuesta a los requerimientos que le fueron formulados por la UTF, la parte actora tuvo la oportunidad de expresar las razones por las que no había presentado su informe sin que esto la eximiera de tener que presentarlo, así como las aclaraciones que a su derecho convinieran. Era entonces que tenía la oportunidad de expresar justamente dichos inconvenientes que hasta este momento aduce como justificación para su incumplimiento y que la autoridad responsable no conoció, por lo que no pudo estudiarlos al emitir la Resolución impugnada.



Finalmente, la parte actora sostiene que la autoridad responsable debió considerar que no es experta en fiscalización y era la primera participación que tenía para la obtención de una candidatura sin partido. Este argumento debió ser desestimado -a mi juicio- porque del exhorto notificado en el SIF, que además que se hizo llegar a su correo electrónico particular y el cual aporta como prueba la parte actora, se advierte que la autoridad puso a su disposición una guía para la presentación del informe que se encontraba disponible en el Centro de Ayuda del SIF, además de que, en su caso, estuvo en posibilidad de reportar cualquier incidencia relacionada con el dicho sistema.

5. Conclusión

No comparto que se ordene al Consejo General del INE realizar una interpretación conforme y reindividualizar la sanción.

Desde mi óptica, a diferencia de la mayoría, estimo que en la sentencia se debió inaplicar al presente caso la porción normativa prevista en el artículo 456.1-d)-IV de la Ley Electoral, y al ser infundados los agravios contra la individualización que hizo el Consejo General del INE al sancionar a la parte actora con la pérdida de su derecho a ser registrada con una candidatura sin partido en el actual proceso electoral, debimos revocar parcialmente la resolución impugnada a efecto de que únicamente se sancionara a la parte actora con esta sanción, dejando insubsistente la pérdida de ese derecho para los 2 (dos) procesos electorales siguientes.

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 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral³⁰.

³⁰ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral.