



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-697/2021

PARTE ACTORA:

DAMARIS JAEL ESPINOSA
HERNÁNDEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:

CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA:

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIA:

IVONNE LANDA ROMÁN

MAGISTRADO ENCARGADO DEL

ENGROSE: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA

SECRETARIA: GREYSI ADRIANA

MUÑOZ LAISEQUILLA

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

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública **revoca**, en lo que fue materia de controversia, la 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, con base en lo siguiente.

GLOSARIO

Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución o Constitución federal	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 las 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
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 24 (veinticuatro) de octubre al 6 (seis) de noviembre de 2020 (dos mil veinte), las áreas correspondientes del IECM recibieron las solicitudes de registro de las personas aspirantes a una candidatura sin partido, entre ellas, el de la parte actora.

1.2 Registro. El 9 (nueve) de noviembre de 2020 (dos mil veinte), el IECM aprobó los registros de las personas aspirantes a candidaturas sin partido, entre ellos, el de la parte actora¹.

1.3 Dictamen consolidado. El 15 (quince) de marzo la Comisión de Fiscalización del INE aprobó el proyecto de resolución presentado por la UTF, así como el Dictamen.

1.4 Resolución. El 24 (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 2 (dos) siguientes.

2. Juicio de la Ciudadanía

2.1 Demanda. El 2 (dos) de abril, la parte actora presentó su demanda ante la autoridad responsable, a fin de controvertir la Resolución Impugnada.

¹ Mediante acuerdo IECM/ACU-CG-100/2020.

2.2 Remisión, turno y recepción. El 3 (tres) de abril, fue remitido a esta Sala Regional el medio de impugnación, con el que se integró el expediente **SCM-JDC-697/2021** que fue turnado a la ponencia de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas y recibo el 7 (siete) 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.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. 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 12 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 2 (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.

Lo anterior, con fundamento en:

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

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186-III.c) y 195-IV.b).



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

Acuerdo INE/CG329/2017² de 20 (veinte) de julio de 2017 (dos mil diecisiete), emitido por el Consejo General, por el cual aprobó el ámbito territorial de las 5 (cinco) circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

SEGUNDA. Requisitos de procedencia

Este Juicio de la Ciudadanía reúne los requisitos para estudiar la controversia, establecidos en los artículos 7, 8, 9.1 y 13.1.b), 79 y 80 de la Ley de Medios.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito, en la que consta el nombre de quien comparece, domicilio para oír y recibir notificaciones; se precisó el acto impugnado y la autoridad responsable³, los hechos y los conceptos de agravio; además se ofrecieron pruebas y estampó la firma autógrafa correspondiente.

b) Oportunidad. La resolución impugnada se emitió el 25 (veinticinco) de marzo y la demanda se presentó ante el Consejo General el 2 (dos) de abril; no obstante, según se dispone en la jurisprudencia 8/2001 de rubro **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA⁴** que dispone que, cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que la quien promueve un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como aquélla

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 (cuatro) de septiembre de 2017 (dos mil diecisiete).

³ 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.

⁴ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 11 y 12.

en que presente el medio de impugnación, la demanda debe considerarse presentada de manera oportuna.

Esto es así, debido a que de la lectura de la demanda no es posible advertir que la parte actora señala que tuvo conocimiento de la misma en alguna fecha en particular y, por su parte, la autoridad responsable no hace valer alguna causal de nulidad de improcedencia al respecto, razón por la cual, al tampoco anexar constancia de notificación alguna de la documentación que acompañó a su informe circunstanciado, no es posible tener certeza de la fecha en la que le fue hecha del conocimiento de la parte actora, la resolución que impugna.

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 2 (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.



TERCERA. Planteamiento del caso

3.1 Pretensión. La parte actora pretende que esta Sala Regional revoque la Resolución Impugnada para que le sean retiradas las sanciones que se le impusieron por no presentar su Informe.

3.2 Causa de pedir. Considera que la sanción de no participar en los 2 (dos) procesos electorales siguientes es excesiva, además de que la misma no fue individualizada correctamente.

3.3 Controversia. La Sala Regional debe resolver si la Resolución Impugnada se emitió con apego a derecho y, en su caso, determinar si la sanción que le fue impuesta, en efecto, resultaba o no excesiva.

CUARTA. Estudio de fondo

4.1 Síntesis de agravios

De conformidad con el artículo 23, de la Ley de Medios, esta Sala Regional debe suplir las deficiencias u omisiones en los planteamientos de la demanda que se estudie cuando puedan deducirse claramente de los hechos, cuestión que se atenderá para analizar los agravios de la parte actora.

Lo anterior, tiene sustento en las Jurisprudencias 3/2000 y 4/99, de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR⁵ y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL [ÓRGANO] RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR [PARTE ACTORA]⁶**, respectivamente.

⁵ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), página 5.

⁶ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, suplemento 3, año 2000 (dos mil), página 17.

Hecha la precisión anterior, de la revisión de la demanda se advierten las siguientes temáticas:

a) Indebida fundamentación y motivación de la sanción impuesta es excesiva y desproporcional.

La parte actora afirma que la Resolución Impugnada no se encuentra debidamente fundada y motiva, toda vez que no se estableció la correcta individualización de la sanción que se le impuso, al ser excesiva, desproporcional y violatoria de derechos humanos, tales como el derecho a ser votada, a la luz de la Constitución Federal y los Tratados internacionales.

Refiere que la sanción determinada no es equivalente con la falta cometida, de ahí que existe un exceso en la imposición de la sanción al negarle su registro por 3 (tres) procesos electorales -el que transcurre y 2 (dos) adicionales-. Al respecto, afirma que no debe dársele un trato igualitario para sancionarla como si hubiera sido postulada por un partido político ya que esto contraviene las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 65/2014, 56/2014 y 45/2015 y acumulada.

b) Falta de flexibilización de la Ley Electoral y el Reglamento de Fiscalización

Considera que la Resolución Impugnada no cumple con lo establecido en la citada normativa sobre la flexibilidad que debe tener la autoridad ante la imposición de una sanción hacia las personas que aspiran a una candidatura sin partido. Desde su óptica, la autoridad responsable debió tomar en cuenta que no tiene un equipo profesional a su disposición, una persona perita en materia de fiscalización, la emergencia sanitaria ocasionada por el



virus SARS-CoV2 que provoca la enfermedad conocida como COVID-19, en la que se desarrolla el presente proceso electoral, así como que contrajo esta enfermedad a mediados de enero, lo que le impidió continuar las actividades correspondientes para recabar el apoyo de la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, manifiesta que las reglas de fiscalización son demasiado complejas para la ciudadanía que pretende incursionar en la vida política del país por medio de la vía independiente que, al intentar materializarla no resulta nada viable.

4.2 Contestación de los agravios

Marco normativo

1. Sistema de fiscalización

El artículo 41 base V apartado B inciso a) numeral 6, y penúltimo párrafo de la Constitución, establece que corresponde al Consejo General la fiscalización de las finanzas de -entre otros sujetos- las personas que pretenden participar en un proceso de elección popular a través de una candidatura sin partido, lo cual se debe regular en la ley.

El artículo 337 de la Ley Electoral establece que el Consejo General, a propuesta de la UTF, determinará los requisitos que las personas aspirantes deben cubrir al presentar su informe de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el apoyo de la ciudadanía; y el artículo 378 establece que la persona que no entregue el Informe, dentro de los 30 (treinta) días siguientes a la conclusión del periodo para recabarlo, le será negado el registro a la candidatura sin partido, o si no obtuvieron ese registro serán sancionadas en términos de la propia ley.

La fiscalización de las finanzas de esas personas corresponde al Consejo General por conducto de la Comisión de Fiscalización, en términos de artículo 190.2 de la Ley Electoral; en especial, la revisión de los informes de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el apoyo de la ciudadanía corresponde a la UTF, como lo disponen los artículos 425 y 428.1-d) de la Ley Electoral.

Así, la fiscalización de los ingresos y gastos de -entre otras- las personas que pretenden participar en un proceso de elección popular a través de una candidatura sin partido, se realiza a través de un sistema complejo, en el que intervienen la UTF, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, quien aprueba las resoluciones correspondientes.

Ese sistema protege, entre otros bienes jurídicos, la transparencia y rendición de cuentas, así como la certeza de la fuente, origen y destino de los recursos.

La no presentación de los informes impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por -entre otros- las personas aspirantes a una candidatura sin partido⁷.

Ello, ya que la autoridad debe contar con la información que le permita evaluar si los sujetos obligados cumplieron o no sus obligaciones, y con dicha información verificar sus ingresos y gastos,

⁷ La Sala Superior estableció un criterio similar, por lo que hace a los informes de precampaña de partidos políticos y precandidaturas, al resolver el juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados.

En esa sentencia, la Sala Superior señaló que

[...] como lo determinó el Tribunal Pleno de la SCJN, al resolver sobre la dimensión del plazo para presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, existe la obligación de presentar el informe de precampaña a la brevedad posible, ya que la autoridad debe contar con la información financiera que le permita evaluar si los precandidatos cumplieron o no con sus obligaciones en materia de fiscalización, de entre ellas, la de no rebasar el tope de gastos de precampaña, lo cual constituye un requisito para la procedencia del registro, por lo que resulta imprescindible no demorar su presentación.

[...]



contrastándola con la documentación comprobatoria que también se presente al efecto.

Lo anterior, ya que el bien jurídico tutelado por el sistema de fiscalización requiere constatar el uso y destino de los ingresos y gastos empleados, a fin de conocer de manera transparente los recursos utilizados durante -en este caso- la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía.

Además, no basta con presentar los informes, sino que además dichos informes deben presentarse en los plazos establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización⁸.

Así, en atención al sistema complejo de fiscalización, es trascendente que los informes (documento como tal más documentación comprobatoria al respecto) se presenten con la oportunidad suficiente para que los órganos competentes puedan realizar la verificación correspondiente; pues, de no hacerlo, en los hechos se generaría un obstáculo material a la actividad fiscalizadora.

2. Obligación de rendir el informe de ingresos y egresos

El artículo 380.1-g de la Ley Electoral establece como una obligación de las personas que pretendan participar en un proceso de elección popular a través de una candidatura sin partido, rendir el Informe y ante la falta de cumplimiento de esta obligación, en términos del artículo 378.1, podrá ser sancionada con la negativa de registro a la candidatura a que desea participar.

⁸ La Sala Superior estableció un criterio similar, por lo que hace a los informes de precampaña de partidos políticos y precandidaturas, al resolver el juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados.

Por su parte, los artículos 22.1.b)-II y 223.5-a) del Reglamento de Fiscalización establecen que los sujetos obligados, en particular las personas aspirantes y candidatas independientes, deben presentar informes de obtención del apoyo de la ciudadanía.

Enseguida el artículo 251 del citado reglamento precisa la documentación que se deberá de presentar de manera conjunta con el Informe a fin de poder comprobar el origen, monto y destino de los recursos empleados para promover su imagen con la intención de obtener el registro de la candidatura, entre la que destaca:

[...]

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 [de la ciudadanía] que contenga los nombres de [las] y los aportantes, monto y tipo de aportación, las declaraciones y firmas que autoricen al Instituto a obtener, de ser necesario, información. Reglamento de Fiscalización 236.

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 [de la ciudadanía].

d) La balanza de comprobación de los gastos, así como los auxiliares contables durante el período que haya durado la obtención del apoyo ciudadano [de la ciudadanía].

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 la ciudadanía], 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 [de la ciudadanía].

i) Copia de la credencial para votar del aspirante en medio magnético. **[El resaltado es propio].**

Caso concreto

4.2.1. Falta de flexibilización de la Ley Electoral y el Reglamento de Fiscalización

En primer lugar, es importante precisar que, en el caso, la parte actora reconoce que incumplió su obligación de presentar su



Informe⁹; debido a que para el día término que se señaló para rendirlo no le fue posible hacerlo.

Aunado a lo anterior tampoco afirma, refiere o adjunta documentación que permita a esta Sala Regional advertir que sí hubiera realizado algún registro de sus operaciones contables en el SIF y de la remitida por la autoridad responsable tampoco es posible advertir, aunque sea de manera indiciaria, que la parte actora hubiera realizado alguno. De tal suerte que estas situaciones no se encuentran controvertidas.

Ahora bien, en relación con el planteamiento presentado por la parte actora para justificar la omisión de presentar su Informe esta Sala Regional estima necesario precisar que el Sistema Nacional de Registro es el medio electrónico en el cual se registran aquellas personas que desean contender por un cargo de elección popular en el ámbito y local.

La referida herramienta, tiene como finalidad la gestión de la información de -entre otros sujetos- las personas aspirantes a una candidatura independiente o sin partido a cargos de elección local y federal.

Por su parte, el SIF es una aplicación informática en línea, diseñada para que los sujetos obligados -como es el caso de la actora- realicen el registro de sus operaciones de ingresos y gastos, permitiendo adjuntar la documentación soporte de cada operación que realicen, generen reportes contables, sus distribuciones de gastos y generen, de forma automática, sus informes.

⁹ Hecho VII de su demanda.

Por ello, a pesar de que no pasa desapercibido para esta Sala Regional la aseveración de la parte actora de que en la fecha en la que debía de entregar su Informe estuvo guardando cuarentena porque contrajo COVID-19; esta situación -por sí misma- no es suficiente para tener por subsanada su obligación.

Esto porque, por un lado, como ya se expuso la presentación del mismo es por medios electrónicos a través de la aplicación informática en línea del SIF, es decir, no es un trámite personalísimo y por otro, en razón de que, según se establece en el artículo 252.1 del Reglamento de Fiscalización, quienes aspiran a una candidatura independiente deben designar a una persona responsable de finanzas quien se encargará de la presentación de los informes correspondientes -como es el caso del informe de obtención de apoyo de la ciudadanía- a través del Sistema de Contabilidad en Línea.

En este escenario la parte actora podría haber registrado a esta persona en la cuenta que para tal efecto dio de alta en el Sistema Nacional de Registro desde el primer momento en el que obtuvo la calidad de aspirante a una candidatura sin partido, quien pudo haber presentado su Informe al haber estado facultada para ello.

Aunado a lo anterior, se estima que a través de la contestación al oficio de requerimiento respecto de la omisión de presentación de su Informe -que no realizó- tuvo el medio y la oportunidad de hacer del conocimiento de la autoridad responsable sobre su situación de salud para que la valorara y en su caso, pudiera considerar alguna salvedad para ampliarle el plazo. Esto, ya que en el expediente remitido por la autoridad responsable no se advierte que la actora lo hubiera informado a la autoridad administrativa; además, al rendir su informe circunstanciado señala que la parte actora formula agravios



que no fueron hechos de su conocimiento y, por tal razón, no pudo hacer pronunciamiento al respecto.

Así, al advertir que el sistema de fiscalización en nuestro país brindó todas las facilidades -respecto de la presentación de los Informes- para no poner en riesgo la salud de las personas en la emergencia sanitaria que atravesamos y tomando en consideración que una de las finalidades de la fiscalización es transparentar la obtención y el uso de recursos que quienes aspiran a una candidatura sin partido utilizan para recabar el apoyo de la ciudadanía, es que esta Sala Regional estima insuficiente su planteamiento para eximirla de sus obligaciones fiscales en materia electoral.

En consecuencia, al no estar controvertido que la parte actora no presentó el informe correspondiente, conforme al marco jurídico expuesto, **la autoridad electoral fiscalizadora no contó con la información y toda la documentación necesaria para poder verificar los ingresos y gastos de la parte actora en la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía**, lo que afectó la certeza y transparencia de los recursos utilizados.

De ahí que resulte conforme a derecho, imponerle una sanción a la parte actora.

Ahora bien, en relación con la sanción impuesta, la parte actora estima que la Resolución Impugnada no cumple lo establecido en Ley Electoral y el Reglamento de Fiscalización respecto de la flexibilidad que debe tener la autoridad ante la imposición de una sanción hacia las personas que aspiran a una candidatura sin partido.

Esto es, desde su perspectiva, la autoridad responsable debió tomar en cuenta las adversidades a las que se enfrentan las personas que buscan acceder a una candidatura sin partido como lo es la falta de un equipo profesional o personal especializado en cuestiones electorales o de fiscalización, así como la circunstancia particular en que se desarrolla este proceso electoral derivado de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2 que provoca la enfermedad conocida como COVID-19 que le dificultó y, en su caso particular, impidió continuar las actividades correspondientes para recabar el apoyo de la ciudadanía.

En relación con estas con estas manifestaciones, esta Sala Regional las estima **infundadas**, en atención a que, en primer lugar, la normativa electoral que señala no establece parámetros de valoración “flexible” para la imposición de sanciones hacia aquellas personas que aspiran a una candidatura sin partido.

Por otro lado, en el mismo sentido se estima lo relativo a que no se valoraron las adversidades a las que se enfrentan quienes buscan acceder a una candidatura sin partido, ya que si bien es cierto que en muchas ocasiones quienes les ayudan a realizar las actividades necesarias son personas cercanas que no cobran por prestar sus servicios, también lo es que desde el momento en que presentan su solicitud de registro a una candidatura sin partido, las autoridades administrativas electorales -IECM e INE- ponen a su disposición diversos canales de comunicación para orientarlas y ayudarles a resolver las dudas y problemas técnicos que se les presenten para poder presentar su contabilidad electoral.

Por último, en relación con la circunstancia particular en la que se desarrolla este proceso electoral derivado de la emergencia sanitaria que se vive en nuestro país desde marzo de 2020 (dos mil



veinte) se estima insuficiente para ser tomado en consideración al momento de individualizar la sanción.

Ello porque con independencia de que si bien es cierto que esta situación ha dificultado el desarrollo normal de las actividades del proceso electoral tanto para las autoridades electorales como para quienes participan en él, la parte actora tenía conocimiento de las circunstancias adversas que esto le generaría para recabar el apoyo de la ciudadanía desde el momento en que solicitó su registro.

Ahora bien, toda vez que según se relata en la Resolución Impugnada, la autoridad fiscalizadora requirió a la parte actora que cumpliera su obligación de entregar su Informe, en términos de lo mandatado en los acuerdos **INE/CG72/2019**¹⁰ y **CF/018/2020**¹¹.

En efecto, en el acuerdo **INE/CG72/2019** en mención, 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

¹⁰ Aprobado el 18 (dieciocho) de febrero de 2019 (dos mil diecinueve) por el Consejo General.

¹¹ Aprobado por la Comisión de Fiscalización el 21 (veintiuno) de octubre del 2020 (dos mil veinte).

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”:

En términos de los acuerdos mencionados, la UTF **requirió** a la parte actora la presentación de su Informe -mediante oficio INE/UTF/DA/5658/2021- 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***

[...]

Atento a 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 y su notificación en el SIF, de ahí lo **infundado** de los agravios.



4.2.2. Indebida fundamentación y motivación de la sanción impuesta es excesiva y desproporcionada.

En este apartado, es posible interpretar que la actora en esencia indica que la sanción impuesta es excesiva y desproporcionada, a partir de que, vulnera su derecho a ser votada, en términos de lo previsto en la Constitución Federal y diversos tratados internacionales.

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 la 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 actora resultan **parcialmente fundados**.

Son parcialmente fundados porque si puede advertirse que 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 norma¹².

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

¹² 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.



(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 la Ley Electoral, deben interpretarse conforme con la Constitución Federal, 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 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 Superior¹³, sobre la sanción de pérdida o cancelación de registro de candidaturas por la omisión de presentar informes¹⁴:

- *Las sanciones previstas en las disposiciones legales invocadas (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la*

¹³ SUP-JDC-416-2021

¹⁴ Que, aunque se trató de candidatura de partido político, resulta aplicable en su razón esencial.



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 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 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 en que la 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 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 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.

...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.

*...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.

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.

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.

Así, 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 votada de la ciudadanía¹⁵.

En consecuencia, lo procedente es revocar la resolución impugnada, ya que se advierte que la autoridad responsable, al momento de imponer la sanción a la actora, partió de la premisa de que solo era posible la imposición de la sanción correspondiente a la pérdida o cancelación del registro 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 actora omitió reportar su informe.

Ante ello, si bien la 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; y que la Resolución Impugnada contraviene las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 65/2014, 56/2014 y 45/2015, dado que resultó fundado el agravio sobre la desproporcionalidad de las sanciones impuestas y los efectos de esa declaración, ya no es necesario abordar esos temas.

QUINTA. Efectos

Al haber resultado parcialmente fundado uno de los agravios expresados por la 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 actora**, para el efecto de que **en el plazo de (5) cinco días** contados a partir de que se le notifique la presente

¹⁵ SUP-JDC-416/2021.



sentencia, **califique nuevamente la falta cometida por la actora (omisión de presentar informe)** y realice la individualización de la sanción correspondiente, a efecto 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 como¹⁶:

¹⁶ Estos parámetros se fundamentan en el artículo 458, párrafo 5, de la **LGIFE**, 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 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 precampañas¹⁷.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, se:

¹⁷ SUP-JDC-416/2021.



RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia, en los términos y para los efectos señalados en la presente sentencia.

Notificar por correo electrónico a la parte actora¹⁸ y al Consejo General; y **por estrados** a las demás personas interesadas.

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

Devolver los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archivar el expediente como asunto concluido.

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

VOTO PARTICULAR¹⁹ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS²⁰ EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-697/2021²¹

¹⁸ En términos del punto QUINTO del acuerdo general 8/2020 de la Sala Superior, que dispuso que continuaría vigente el inciso XIV de los Lineamientos establecidos en el acuerdo general 4/2020, relativos a que, como medida excepcional y durante la contingencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV2 que provoca la enfermedad conocida como COVID-19, es posible notificar a ciudadanas y ciudadanos en el correo electrónico particular que señalen para ese efecto (diverso a la cuenta de correo electrónico prevista en el acuerdo general 1/2018 de la Sala Superior por el que se adecua el procedimiento para la notificación por correo electrónico aprobado por acuerdo general 3/2010 para transitar al uso de las notificaciones electrónicas). En ese sentido, el correo electrónico particular que la parte actora señaló en su demanda está habilitado para la recepción de notificaciones, mismas que **surtirán sus efectos a partir de que este Tribunal tenga constancia de su envío**; por tanto, tiene la obligación y es responsable de verificar en todo momento la bandeja de entrada de su correo electrónico.

¹⁹ 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.

1. Contexto

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, lo que la parte actora reconoce expresamente.

²⁰ 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.

²¹ 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



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 1º, 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, máxime que la parte actora reconoce que fue omisa en presentarlo.

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.

Hecha la suplencia de los agravios de la parte actora, en el proyecto se afirma que la parte actora cuestiona la constitucionalidad de las normas aplicadas en su sanción.

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.)²² 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.

²² 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 segundo lugar, si es el medio **necesario** para proteger esos fines constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos;
- En tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse **proporcionales**.

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

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 derechos²³.

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 legislan²⁴.

²³ 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.

²⁴ 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.

- 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. Evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto²⁵.
- 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, inconstitucional²⁶.

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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.



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:

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 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.

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 tendientes 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 sostenido²⁷ 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.

²⁷ 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

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 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 electoral²⁸.

²⁸ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral.