



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-801/2021

**ACTOR:** FAUSTO BARAJAS CUMMINGS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

**MAGISTRADA:** MARÍA GUADALUPE SILVA  
ROJAS

**SECRETARIOS:** LUIS ENRIQUE RIVERO  
CARRERA Y RAFAEL IBARRA DE LA TORRE

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE:** HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

**SECRETARIO:** CÉSAR AMÉRICO  
CALVARIO ENRÍQUEZ<sup>1</sup>

**Ciudad de México, veintinueve de abril de dos mil veintiuno.**

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en esta Ciudad, en sesión pública de esta fecha, resuelve el expediente identificado al rubro, en el sentido de **revocar, en la materia de impugnación**, la 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

---

<sup>1</sup> Con la colaboración de las secretarías de estudio y cuenta Greysi Adriana Muñoz Laisequilla y Bertha Leticia Rosette Solís, adscritas a la Ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza, así como de la licenciada Ángeles Nayeli Bernal Reyes, adscrita a la Ponencia del Magistrado Héctor Romero Bolaños.

personas aspirantes a los cargos de Diputaciones Locales y Alcaldías, correspondiente al proceso electoral local ordinario en curso, en esta Ciudad, con base en lo siguiente.

## GLOSARIO

<b><i>Actor, accionante o promovente</i></b>	Fausto Barajas Cummings
<b><i>Autoridad responsable o Consejo General</i></b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b><i>Constitución Federal</i></b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b><i>Dictamen</i></b>	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
<b><i>IECM</i></b>	Instituto Electoral de la Ciudad de México
<b><i>Instituto o INE</i></b>	Instituto Nacional Electoral
<b><i>Informe</i></b>	Informe de ingresos y gastos de campaña para la captación de apoyos de la ciudadanía
<b><i>Juicio ciudadano</i></b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y de la ciudadana)
<b><i>Ley de Medios</i></b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b><i>Ley Electoral</i></b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b><i>Manual del SIF</i></b>	Manual de usuario (y de personas usuarias) del Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, versión 4.0
<b><i>Reglamento de Fiscalización</i></b>	Reglamento de Fiscalización del <i>INE</i>



**Resolución Impugnada**

Resolución **INE/CG216/2021** del *Consejo General*, 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

**Unidad Técnica o UTF**

Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

## ANTECEDENTES

### I. Contexto de la controversia.

**1. Inicio del proceso electoral local.** El **once de septiembre** de dos mil veinte, el Consejo General del *IECM* declaró el inicio del proceso electoral local ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México.

**2. Convocatoria.** El **veintitrés de octubre** siguiente, el propio Consejo General aprobó el acuerdo *IECM/ACU-CG-084/2020*, mediante el cual emitió la Convocatoria dirigida a la ciudadanía de la Ciudad de México interesada en participar en el registro de candidaturas sin partido a los cargos de Diputaciones al Congreso local, Alcaldías y Concejalías de las dieciséis demarcaciones territoriales de dicha ciudad, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021.

**3. Procedencia de Registro.** El **nueve de noviembre** posterior, el Consejo General del *IECM* emitió el acuerdo *IECM/ACU-CG-99/2020*, respecto de la procedencia de las solicitudes de registro de las y los aspirantes a candidaturas sin partido a los cargos de las Alcaldías y Concejalías de la Ciudad de México, en el proceso

## SCM-JDC-801/2021

electoral local ordinario 2020-2021, entre ellas la del *actor* como candidato a la Alcaldía de Benito Juárez.

**4. Resolución impugnada.** El **veinticinco de marzo** de dos mil veintiuno, la *autoridad responsable* emitió el acuerdo INE/CG216/2021, respecto de las irregularidades encontradas en el *Dictamen*, mediante la cual sancionó al *accionante* con la pérdida del derecho a ser registrado -en lo que interesa a esta demanda- como candidato en los dos próximos procesos electorales.

### II. Recurso de Apelación.

**1. Demanda.** Inconforme con lo anterior, el **dos de abril** de este año el *actor* presentó demanda de recurso de apelación ante el *INE*.

**2. Turno y recepción.** Una vez recibidas las constancias en esta Sala Regional, se integró el expediente **SCM-RAP-17/2021**, que fue turnado el cuatro de abril a la Ponencia de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien lo recibió al día siguiente.

**3. Acuerdo Plenario de reencauzamiento.** El **trece de abril** siguiente, esta Sala Regional acordó reencauzar el referido recurso de apelación, para conocerlo como *juicio ciudadano*.

### III. Juicio ciudadano.

**1. Turno y recepción en Ponencia.** En cumplimiento a lo acordado en el recurso SCM-RAP-17/2021, se integró el *juicio ciudadano* **SCM-JDC-801/2021**, el cual fue turnado a la Ponencia de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien lo recibió el **catorce de abril**.



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

**3. Rechazo del proyecto.** En sesión pública de **veintinueve de abril** del año en curso se presentó la propuesta de resolución, en el sentido de modificar la *resolución impugnada*, el cual fue **rechazado** por mayoría de votos, por lo cual se ordenó la realización del engrose a cargo del Magistrado Presidente Héctor Romero Bolaños, de conformidad con el turno interno.

### RAZONES Y FUNDAMENTOS

#### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio promovido por un ciudadano, por su propio derecho, ostentándose como aspirante a la candidatura sin partido a la Alcaldía de Benito Juárez en la Ciudad de México, quien controvierte una resolución del *Consejo General* que, entre otras cuestiones, le sancionó con la pérdida de su derecho a registrarse a una candidatura en el proceso electoral en curso y en los dos siguientes, lo cual podría constituir una vulneración a su derecho de ser votado; supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

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

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 186, fracción III, inciso c); y 195, fracción IV, inciso b).

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

**Acuerdo INE/CG329/2017.** Aprobado por el *Consejo General*, para establecer el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales y su ciudad cabecera.<sup>2</sup>

## **SEGUNDO. Requisitos de procedencia.**

Este *juicio ciudadano* reúne los requisitos para estudiar la controversia, establecidos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, inciso b); 79 y 80, de la *Ley de Medios*, conforme se explica.

**Forma.** La demanda se presentó por escrito, y en ella consta el nombre de quien comparece, domicilio para oír y recibir notificaciones; se precisó el acto impugnado y la autoridad responsable, los hechos y los conceptos de agravio; además se ofrecieron pruebas y el *promovente* estampó su firma autógrafa.

**Oportunidad.** Este requisito está cumplido, porque la *resolución impugnada* fue notificada al *actor* el veintinueve de marzo de este año, por lo que el plazo para controvertirla transcurrió del treinta siguiente al dos de abril, día en que presentó su demanda; de ahí que sea evidente su oportunidad.

---

<sup>2</sup> Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 53, segundo párrafo, de la *Constitución Federal*; y 214, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.



**Legitimación y personería.** Quien presenta el medio de impugnación es un ciudadano que aspira a una candidatura sin partido para contender por un cargo de alcalde en la Ciudad de México, manifestando posibles violaciones a sus derechos político-electorales, por lo que se encuentra legitimado para hacerlo.

Por otra parte, quien comparece en su representación cuenta con personería para ello, en términos del artículo 13, párrafo 1, fracción III, inciso d), de la *Ley de Medios*, pues es la persona que el *accionante* designó como su representante ante el Consejo General del *IECM*.<sup>3</sup>

**Interés jurídico.** Se cumple con este requisito, porque el *accionante* controvierte la sanción impuesta en un acuerdo emitido por el *Consejo General*, consistente en la pérdida de su derecho a registrarse a una candidatura en los dos procesos electorales siguientes, lo cual estima vulnera su derecho político-electoral de ser votado.

**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 ciudadano* y al no actualizarse causal de improcedencia alguna, lo conducente es estudiar los agravios expresados en la demanda.

---

<sup>3</sup> Como consta en el anexo 3 de la solicitud de registro para aspirante a una candidatura sin partido a una Alcaldía en la Ciudad de México, que el *actor* entregó al *IECM*, remitida a esta Sala Regional el seis de abril de este año.

### **TERCERO. Planteamiento del caso.**

**Pretensión.** El *accionante* pretende que esta Sala Regional revoque la *resolución Impugnada* para que se anule la sanción que le fue impuesta o, en todo caso, se le permita participar en una candidatura en los próximos dos procesos electorales.

**Causa de pedir.** Considera que la sanción de no participar en una candidatura en los dos procesos electorales siguientes es desproporcionada y desigual, en comparación con aquellas personas que pretenden postularse a una candidatura, respaldadas por un partido político, máxime que **sí presento su Informe**.

**Controversia.** Esta Sala Regional considera que, atendiendo a los hechos del caso, especialmente por lo que ve a las manifestaciones del *accionante* respecto a que renunció a su aspiración de contender como candidato sin partido a la Alcaldía de Benito Juárez, así como a que sí presentó su *Informe*, para efectos de este juicio la materia de controversia se constriñe a determinar si la sanción que le fue impuesta, consistente en la pérdida de su derecho a participar en los dos procesos electorales siguientes en una candidatura -que es la que impugna<sup>4</sup>-, está ajustada a Derecho y, en su caso, si resulta excesiva o inconstitucional.

### **CUARTO. Estudio de fondo.**

#### **I. Postura de la autoridad responsable.**

---

<sup>4</sup> De una lectura integral de la demanda se advierte que solamente impugna esta sanción, lo que tiene sentido al entender que desde el dieciocho de diciembre del año pasado presentó ante el *IECM* un escrito en que manifestó su voluntad de renunciar a su aspiración a la candidatura sin partido de la Alcaldía Benito Juárez, por lo que la sanción impuesta consistente en no poder participar en el actual proceso electoral no incide en su derecho a ser votado, al que ya había declinado de manera voluntaria. Dicho escrito es visible en la página 57.



En el presente caso, el *Consejo General* concluyó que el *accionante* **omitió** presentar su *Informe*, no obstante habersele requerido su presentación, por lo que le impuso una **sanción** consistente en la **pérdida** de su derecho a ser registrado como candidato en el actual proceso electoral concurrente que se desarrolla en la Ciudad de México, **así como en los dos procesos electorales subsecuentes**.

## II. Agravios del precandidato sancionado.

No conforme con esa decisión, el *actor* promovió el presente medio de impugnación, en el que hace valer los agravios que se sintetizan a continuación, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 23 de la *Ley de Medios*, conforme al cual 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 del *accionante*.

Lo anterior tiene sustento en las Jurisprudencias **3/2000** y **4/99**,<sup>5</sup> cuyos rubros son: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**, así como **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.”**

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

---

<sup>5</sup> *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen 1 *Jurisprudencia*, páginas 125 y 126, así como 589 y 590, respectivamente.

**A. Trato preferencial a candidatas y candidatos con partido político.**

A consideración del *accionante*, la sanción consistente en la pérdida de su derecho a participar en una candidatura independiente (candidatura sin partido, en el caso de la Ciudad de México) en los próximos dos procesos electorales vulnera el principio de igualdad y no discriminación, pues para el mismo supuesto infractor la ley aplicable prevé consecuencias distintas para las candidaturas de los partidos políticos.

Lo anterior, pues si una candidatura de un partido político omite presentar el informe correspondiente a sus ingresos y gastos de precampaña, únicamente se le sanciona con la pérdida de su derecho a participar en ese proceso electoral o, de ser el caso, con la pérdida del registro de su candidatura.

Mientras que si las candidaturas independientes omiten presentar el *Informe*, no sólo se les sanciona con la pérdida del derecho a participar en el proceso electoral en que se cometió la infracción, sino que dicha pena trasciende a los dos siguientes procesos electorales.

De ahí que, a juicio del *actor*, la sanción que se le impuso resulta **discriminatoria**, pues es mayor a la que puede imponerse a las candidaturas de los partidos políticos, por la vulneración en igual grado al mismo bien jurídico protegido.

Además, sostiene que debe considerarse que las candidaturas sin partido no reciben fondos públicos en la etapa de captación de apoyo de la ciudadanía y el dinero es propio, mientras que las candidaturas de los partidos políticos sí reciben recursos públicos



por lo que, en ese caso, lo que está en juego es la transparencia en el ejercicio del Presupuesto de Egresos.

### **B. Entrega del *Informe*.**

El *actor* manifiesta que la *autoridad responsable* vulneró su derecho a una tutela judicial efectiva, pues omitió tomar en cuenta las manifestaciones sobre sus gastos durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía y el Informe que remitió electrónicamente.

Al respecto, refiere que el tres y cuatro de febrero del año en curso respondió a los diversos exhortos para para la presentación del *Informe*, los cuales fueron enviados a su cuenta de correo electrónico particular, desde la cuenta de correo electrónico institucional de la persona que fungía como su enlace de fiscalización, **informando que renunció a su aspiración a la candidatura sin partido** de la Alcaldía Benito Juárez y que, durante el periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía **no realizó gasto alguno ni obtuvo algún ingreso** para tal actividad, por lo que su contabilidad se encontraba **en ceros**.

Asimismo, señala que el **ocho de febrero** siguiente **envió su Informe** al correo electrónico del referido enlace de fiscalización.

Lo anterior puesto que, manifiesta, tuvo complicaciones para acceder al *SIF*, ya que no contaba con su usuario y contraseña, por lo que no pudo presentar su *Informe* a través de dicha plataforma.

De esta manera, a su consideración, la *autoridad responsable* estaba obligada a valorar la documentación y manifestaciones que realizó a través del correo electrónico de su enlace de fiscalización,

con independencia de si lo presentó a través del *SIF* o no, pues lo trascendente es que la remitió a la persona que estaba a cargo de la fiscalización de sus ingresos y gastos.

Además señala que, en las referidas comunicaciones electrónicas, **informó sobre la imposibilidad** para entrar al *SIF* y que, a pesar de buscar asesoría al respecto, no tuvo respuesta al llamar a los números telefónicos habilitados para tal efecto.

En esta línea, sostiene que la *resolución Impugnada* está **indebidamente fundada y motivada**, ya que en su estima la sanción impuesta no corresponde a la infracción cometida.

Al respecto, sostiene que la sanción de la pérdida de su derecho a ser registrado a una candidatura en el actual proceso electoral y en los dos siguientes corresponde al supuesto de la **omisión total** de la presentación del *Informe*; sin embargo, a su juicio, a diferencia de lo considerado por la *autoridad responsable*, presentó el referido informe de manera **extemporánea**, pero en ningún momento omitió su entrega, con independencia de que no lo hubiera hecho a través del *SIF*.

Al respecto, refiere que la presentación extemporánea del *Informe* no impide el proceso de fiscalización, sino que únicamente lo retrasa; máxime que su conducta demuestra una intención de cumplir con sus obligaciones de rendición de cuentas y que, al haber renunciado a su aspiración a una candidatura sin partido, no realizó gastos ni obtuvo ingresos para la obtención del apoyo de la ciudadanía.



### C. Sanción excesiva e inconstitucional.

Por otra parte, refiere que la sanción de suspender su derecho a participar en una candidatura en los dos próximos procesos electorales contraviene lo dispuesto en el artículo 22 de la *Constitución Federal*, pues representa una **pena desproporcionada y excesiva** respecto al grado de afectación que genera la supuesta infracción que cometió y que tampoco es acorde con la finalidad que persigue.

En este sentido, afirma que la sanción impuesta, consistente en la pérdida de su derecho a participar en los dos siguientes procesos electorales, **limita excesivamente sus derechos político-electorales**, tomando en consideración el bien jurídico supuestamente vulnerado.

Ello es así, afirma, ya que la referida sanción inhibe por completo la participación política de la ciudadanía, e incluso es una sanción mayor a la contemplada para las candidaturas de partidos políticos por la misma infracción, lo cual, incluso, representa el doble de tiempo que el periodo de ejercicio del cargo al cual aspiraba ser candidato sin partido, por lo que **no es una disposición idónea** y resulta una medida **desproporcionada**.

Considera que existen mecanismos menos lesivos que contribuyen a salvaguardar de mejor manera el deber de fiscalización de las personas y sujetos obligados, como son las multas, los procedimientos sancionadores o las quejas en materia de fiscalización.

De igual manera, considera que la sanción es excesiva, pues los supuestos contemplados en el artículo 38 de la *Constitución*

*Federal* únicamente son sancionados con la pérdida de los derechos político-electorales durante un año.

Por lo anterior, considera que la medida no es idónea, necesaria ni proporcional, por lo que **debe declararse su inconstitucionalidad** e inaplicarla al caso concreto.

En esta línea sostiene que, si bien en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 20/2014 y sus acumuladas y 42/2014, en las que se estudió la constitucionalidad de porciones normativas similares, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó los motivos de inconstitucionalidad, ello no implica que hubieran sido declaradas conformes a la Carta Magna.

Además, refiere que en dichas acciones de inconstitucionalidad, durante la sesión respectiva, diversas Ministras y Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron por que las porciones normativas estudiadas eran contrarias a la *Constitución Federal*.

De igual manera, la Sala Superior de este Tribunal Electoral, en las opiniones consultivas SUP-OP-3/2014, SUP-OP-23/2014 y SUP-OP-32/2014, en las que se estudió la regularidad constitucional de la sanción controvertida y de porciones normativas similares, estimó que **limitaban de manera excesiva el derecho al voto**, que eran irracionales y desproporcionadas, además de que no eran medidas necesarias y concluyó que eran disposiciones inconstitucionales.

Finalmente, el *accionante* señala que la *resolución impugnada* es ilegal, ya que al individualizar la sanción, únicamente determinó que era viable, pues no comprometía su subsistencia; sin embargo,



con independencia de ello, **omitió considerar** el grado de afectación que generaba a sus derechos político-electorales, al impedirle participar para una candidatura en los próximos dos procesos electorales.

Así, manifiesta, lo indebido del actuar de la *autoridad responsable* radica en que únicamente tomó en cuenta sus condiciones económicas, pero no el grado de afectación que la sanción provocaría en su esfera jurídica.

De ahí que, en su consideración, en la *resolución impugnada* se le impuso una sanción para la cual **no se tomaron en cuenta las circunstancias particulares del caso**, ni el grado de afectación que implicaba para el derecho del *accionante* a ser votado.

### III. Decisión de esta Sala Regional.

Por cuestión de método, este órgano jurisdiccional federal especializado procederá a estudiar los agravios previamente resumidos en un orden distinto al propuesto, lo cual no causa perjuicio alguno al *actor*, como se desprende del criterio contenido en la Jurisprudencia 4/2000<sup>6</sup>, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”**

Así, se abordará en primer término el estudio de los motivos de disenso relacionados con la **Entrega del Informe**, ya que de resultar fundados serían suficientes para revocar la resolución impugnada, haciendo innecesario el análisis de los restantes agravios, relacionados con la sanción impuesta, así como con el supuesto trato diferenciado hacia las y los candidatos

---

<sup>6</sup> *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen 1 *Jurisprudencia*, página 128.

independientes, respecto de las candidaturas de los partidos políticos.

Al respecto, este Tribunal Constitucional en materia electoral considera que, de las circunstancias particulares del caso bajo análisis, así como de la documentación que el *actor* remitió de manera electrónica a la autoridad, es factible concluir que debe tenerse por cumplida su obligación de presentar el *Informe*, aunque de manera extemporánea, o a través de un mecanismo electrónico diferente al establecido para ello, por lo que sus agravios en este sentido son **esencialmente fundados** y suficientes para **revocar** la *resolución impugnada*, en lo que respecta a la sanción que le fue impuesta por el *Consejo General*, como se explica a partir del marco normativo que se cita a continuación.

### **1. Sistema de fiscalización.**

En el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), párrafo 6; y penúltimo párrafo de la *Constitución Federal*, se establece que corresponde al *Consejo General* la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, lo cual se debe regular en la ley.

Por su parte, en el artículo 337 de la *Ley Electoral* se establece que el *Consejo General*, a propuesta de la *UTF*, determinará los requisitos que las y los aspirantes deben cubrir al presentar su informe de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano; y en el artículo 378 se establece que la persona 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 a la candidatura



independiente (sin partido tratándose de la Ciudad de México) o, si no obtuvieron ese registro, serán sancionadas en términos de la propia ley.

La fiscalización de las finanzas de esas candidatas y candidatos corresponde al *Consejo General*, por conducto de la Comisión de Fiscalización, en términos del artículo 190, párrafo 2, de la *Ley Electoral*; en especial, la revisión de los informes de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano corresponde a la *Unidad Técnica*, como se dispone en los artículos 425 y 428, párrafo 1, inciso d), de la *Ley Electoral*.

Así, la fiscalización de los ingresos y gastos de las y los aspirantes que pretendan 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.

Este 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.

Así, la no presentación de los informes impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por las y los aspirantes a una candidatura sin partido<sup>7</sup>, entre otros sujetos obligados.

---

<sup>7</sup> 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

Ello, ya que la autoridad debe contar con la información que le permita evaluar si los sujetos obligados cumplieron o no con sus obligaciones y, con dicha información, verificar sus ingresos y gastos, contrastándola con la documentación comprobatoria que se presente al efecto.

Lo anterior, ya que el bien jurídico del sistema de fiscalización requiere constatar el uso y destino de los ingresos y gastos utilizados, 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 -los que deben presentarse en los términos señalados en el *Reglamento de Fiscalización*- sino que además dichos informes deben presentarse en los plazos establecidos por la ley, con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.<sup>8</sup>

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; de no hacerlo así, en los hechos se generaría un obstáculo material a la actividad fiscalizadora.

---

*constituye un requisito para la procedencia del registro, por lo que resulta imprescindible no demorar su presentación.*

[...]

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



## 2. Obligación de rendir el *Informe*.

En el artículo 380, párrafo 1, inciso g), de la *Ley Electoral* se 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* por lo que, ante la falta de cumplimiento de esta obligación, en términos del artículo 378, párrafo 1, podrán ser sancionadas con la negativa de registro a la candidatura por la que desean participar.

Por su parte, en los artículos 22, párrafo 1, inciso b), fracción II; 40, párrafos 1 al 4; y 223, párrafo 5, inciso a), del *Reglamento de Fiscalización* se establece que los sujetos obligados, en particular las y los aspirantes a candidaturas independientes (sin partido en la Ciudad de México), deben presentar **su Informe a través del SIF**.

En esta línea, en el artículo 251 del citado Reglamento se precisa la documentación que se deberá 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 la siguiente:

[...]

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 periodo 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.***

i) *Copia de la credencial para votar del aspirante en medio magnético.*

[...]"

**(Énfasis agregado por esta Sala Regional)**

### **Caso concreto.**

El actor señala que, contrario a lo sostenido por el *Consejo General*, **no se acredita la omisión** de presentar su *Informe*, porque **sí lo presentó**, aunque no a través del *SIF*, al tener complicaciones para hacerlo, sino **mediante el correo electrónico** a través de cual mantenía comunicación con la persona encargada de vigilar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización, por lo que dicha autoridad debió analizar o, al menos considerar su informe y manifestaciones realizadas en tiempo, respecto a su **renuncia** a la candidatura independiente a la que aspiraba, desde



el dieciocho de diciembre de dos mil veinte, así como a que **no realizó gasto alguno** y a que tenía **problemas para ingresar al SIF**.

En efecto, del escrito impugnativo se advierte que el *actor* reconoce que el **tres de febrero** del año en curso recibió en su correo electrónico particular un exhorto de la *UTF* para presentar su *Informe*; al cual respondió manifestando que **no podía acceder a su cuenta del SIF** ya que no contaba con su contraseña y, no obstante haberse intentado comunicar en diversas ocasiones a los teléfonos indicados en el correo electrónico, no obtuvo respuesta.

De igual forma, que el inmediato **cuatro de febrero** recibió una respuesta a su correo electrónico, en la que únicamente se le informó que había una prórroga para que presentara su Informe ese día ante el *SIF*, lo cual no pudo realizar al persistir la falta de contraseña para acceder, por lo que envió un nuevo correo electrónico a su enlace de fiscalización, **informándole** que había **renunciado** a su aspiración a la candidatura respectiva desde el dieciocho de diciembre de dos mil veinte y que, además, **no había obtenido ingreso alguno ni realizado algún gasto** correspondientes al periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía.

Por último, expone que el **ocho de febrero** siguiente finalmente pudo tener acceso al *SIF*, en el que advirtió el requerimiento que le formulaba la *Unidad Técnica*; no obstante, precisa, no le fue posible desahogarlo mediante esa plataforma, por lo que **presentó su Informe** a través del correo electrónico institucional de la persona que fue asignada como su enlace de fiscalización, **reiterando** que no contó con ingresos o gastos y **adjuntando** al mismo el estado

de cuenta de la Asociación Civil constituida para su aspiración a la candidatura independiente que pretendía, del que se podía advertir que se encontraba **en ceros**.

Con base en lo hasta aquí apuntado, para esta Sala Regional resulta excesivo que la *autoridad responsable* determinara que la conducta del *actor* fue “*omisa sin informe y sin registros de operaciones en el SIF*”, sin atender a las circunstancias particulares del caso, que permiten concluir que **existió la voluntad** del *accionante* de cumplir con su obligación de rendir su *Informe*; que **realizó diversas acciones** tendentes a ello; y que **no ocultó ni pretendió evadir** su responsabilidad, acreditando incluso que durante el tiempo que fue aspirante a una candidatura independiente no tuvo ingresos ni gastos, por lo que **no resulta ajustado a derecho** que el *Consejo General* concluya la **omisión** de presentar el *Informe*, lo cual actualiza la hipótesis contenida en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción III, de la *Ley Electoral*, consistente en que si un aspirante a ser registrado como candidato independiente **incumple con la obligación de entregar** su informe de ingresos y gastos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano, podrá ser sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro atinente, con su cancelación.<sup>9</sup>

No pasa inadvertido a este órgano jurisdiccional federal especializado en materia electoral que el *accionante* refiere que presentó dificultades para acceder al *SIF*, argumentando que no contaba con su contraseña; de igual manera señala que reportó dicha dificultad a los teléfonos de asistencia que fueron habilitados

---

<sup>9</sup> Similar criterio sostuvo esta Sala Regional al resolver el diverso *juicio ciudadano* identificado con la clave SCM-JDC-532/2021.



por el *INE* y al correo electrónico de la persona designada como su enlace de fiscalización, sin obtener una solución al problema.

Al respecto, según lo dispuesto en el apartado II.3 del Manual del SIF, cuando se aprueba el registro de un aspirante a una candidatura independiente [sin partido en el caso de la Ciudad de México] en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, dicho Sistema remite al correo electrónico manifestado al momento de su registro, entre otras cosas, la cuenta y contraseña con la que se podrá tener acceso al *SIF*.

En el caso, en el acuerdo INE/CG215/2021 del *Consejo General*, en que se aprobó el *Dictamen*, se menciona que el registro del *actor* en el sistema antes mencionado fue aprobado por lo que, para esta Sala Regional existe un indicio suficiente para suponer que le fue entregada la cuenta y contraseña para acceder al *SIF*.

De ahí que, si bien la *autoridad responsable* no puede en el caso concluir que el *actor* **omitió** presentar su *Informe*, como se ha expuesto previamente, lo que conlleva que **no pueda imponerle** la sanción antes analizada, **como tampoco** la prevista en el propio artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción IV, de la *Ley Electoral*, consistente en no poder ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, sí podría, con base en todas las circunstancias particulares que han quedado evidenciadas, concluir la presentación extemporánea del mismo, o bien su presentación mediante un mecanismo electrónico distinto al indicado por la normativa aplicable.

En mérito de lo hasta aquí expuesto, al haberse revocado la sanción que le fue impuesta al *actor* por la *autoridad responsable*,

esta Sala Regional considera que los restantes agravios propuestos por el *accionante*, en los que sostiene fundamentalmente que dicha sanción, consistente en no poder participar en los dos procesos electorales siguientes, resulta discriminatoria y excesiva, lo que conlleva incluso su inconstitucionalidad, devienen **inoperantes**, en tanto que a ningún fin práctico llevaría su análisis, al ya no serle aplicable el dispositivo normativo que contiene su hipótesis.

#### **QUINTO. Efectos.**

Al haber resultado **esencialmente fundados** los agravios analizados en el presente fallo, 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 al actor**, para el efecto de que, **dentro del plazo de siete días** contados a partir de que se le notifique la presente sentencia, el *Consejo General* **califique nuevamente la falta cometida por el accionante** (presentación extemporánea del *Informe*, o su presentación mediante un mecanismo electrónico distinto al indicado en la norma) y realice la individualización de la sanción correspondiente, a efecto de que determine cuál es la que resulta adecuada para inhibir ese tipo de conductas, considerando al efecto que **existió la voluntad** del *promovente* de cumplir con su obligación de rendir su *Informe*; que **realizó diversas acciones** tendentes a ello; y que **no ocultó ni pretendió evadir** su responsabilidad, acreditando incluso que durante el tiempo que fue aspirante a una candidatura independiente **no tuvo ingresos ni gastos**, porque **renunció** a su aspiración.



Lo anterior tomando en consideración que, en la imposición de cualquier sanción, la autoridad fiscalizadora debe, en primer término, realizar una interpretación conforme de la normativa aplicable, a fin de determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción, en contra de un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos.

En este sentido, para valorar la gravedad de las irregularidades debe considerar aspectos tales como:<sup>10</sup>

a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal de la persona obligada a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral.

---

<sup>10</sup> Estos parámetros se fundamentan en el artículo 458, párrafo 5, de la *Ley Electoral*, así como el diverso 338, párrafo primero, del *Reglamento de Fiscalización*, mismos que a la letra establecen, respectivamente, lo siguiente:

**Artículo 458**

(...)

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

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

**Artículo 338**

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

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

## SCM-JDC-801/2021

- 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 al *actor*; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados, como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de precampañas.

Postura que guarda coherencia con las líneas argumentativas implementadas por la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver los medios de impugnación SUP-JDC-416/2021 y Acumulados, así como SUP-RAP-74/2021 y Acumulados, relacionadas con la sanción de pérdida o cancelación de registro de candidaturas, por la omisión de presentar informes de ingresos y gastos.



Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, se

## RESUELVE

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

**NOTIFÍQUESE;** por **correo electrónico** al *actor*<sup>11</sup> y a la *autoridad responsable*; y por **estrados** a los demás interesados.

Asimismo, **infórmese** por **correo electrónico** a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, en atención a su Acuerdo General **1/2017**.

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

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

### **VOTO PARTICULAR<sup>12</sup> QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS<sup>13</sup> EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-801/2021<sup>14</sup>**

---

<sup>11</sup> En la cuenta de correo electrónico que señaló en su demanda. Acorde con el punto Quinto del acuerdo emitido por el Pleno de esta Sala Regional el diecisiete de marzo de dos mil veinte, en el cual se determinó privilegiar "... *las notificaciones electrónicas y por estrados, sobre las personales*" en atención a lo resuelto por el Presidente de este Tribunal y en atención a lo establecido por el Pleno de la Sala Superior en el **Acuerdo General 8/2020** se estima que, dada la situación sanitaria, es una medida adecuada para asegurar el conocimiento del presente fallo al *actor* y, además, de garantizar el derecho a la salud no sólo de él, sino también del personal de este órgano jurisdiccional.

<sup>12</sup> 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. ¿POR QUÉ EMITO ESTE VOTO?

Este juicio fue turnado a la ponencia a mi cargo.

Consciente de los disensos que tenemos en el pleno en relación con algunas resoluciones emitidas por el Consejo General del INE en el actual proceso electoral al fiscalizar los ingresos y egresos de las precampañas de precandidaturas de partidos políticos y de los recursos para recabar apoyo ciudadano en la búsqueda de candidaturas independientes o sin partido, y atendiendo a las particularidades del caso concreto, propuse un proyecto que a mi juicio, evitaba el disenso que tengo con el pleno y permitiría dar una solución inmediata y benéfica a la parte actora -pues conseguiría su pretensión-.

Esto, a pesar de que yo ya he sostenido la inconstitucionalidad de la sanción de privar del derecho a participar en los 2 (dos) siguientes procesos electorales, a quienes hubieran buscado el registro de una candidatura independiente o sin partido y no hubieran presentado sus informes relacionados con los recursos utilizados para recabar el apoyo ciudadano respectivo<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> En la elaboración de este voto colaboró Rafael Ibarra de la Torre.

<sup>14</sup> En la emisión de este voto utilizaré los siguientes términos definidos:

<b>Término</b>	<b>Definición</b>
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley Electoral o LEGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Resolución Impugnada</b>	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
<b>SIF</b>	Sistema Integral de Fiscalización

<sup>15</sup> Ver votos de los juicios SCM-JDC-616/2021 al SCM-JDC-621/2021.



En la sesión en que puse a consideración del pleno el proyecto de resolución elaborado por la ponencia a mi cargo, propuse estudiar en primer lugar el agravio que resolvería si la parte actora había sido omisa o no, en presentar su informe. Propuse declarar este agravio infundado. Posteriormente proponía estudiar el agravio relacionado con la indebida fundamentación y motivación de la sanción y mi propuesta era declararlo fundado, esencialmente, porque el INE nunca advirtió a la parte actora al requerirle la presentación de su informe, que la omisión de cumplimiento de tal obligación podría acarrear la pérdida de su derecho a ser registrada en una candidatura los 2 (dos) siguientes procesos electorales.

En la sesión, la mayoría expresó que no podía acompañarla porque en casos como este, seguía la ruta trazada por la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-416/2021 y SUP-RAP-74/2021, por lo que así debería resolverse este juicio y no era posible analizar la constitucionalidad de la norma cuestionada por la parte actora de manera segmentada, sino que debía abordarse de manera integral<sup>16</sup>.

En consecuencia, la sentencia de la que este voto forma parte fue engrosada.

---

<sup>16</sup> Como puede advertirse, por lo pronto, en el video publicado en la cuenta oficial de la Sala Regional Ciudad de México de Twitter [https://twitter.com/TEPJF\\_SRCDMX/status/1387815482971983873?s=20](https://twitter.com/TEPJF_SRCDMX/status/1387815482971983873?s=20) que cito como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la razón esencial de la tesis I.3o.C.35 K (10a.) de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013 (dos mil trece), página 1373, video que eventualmente será publicado, junto con la versión estenográfica de la sesión en la página oficial de este tribunal: <https://www.te.gob.mx/front3/publicSessions> que cito como hecho notorio en términos del artículo citado y la razón esencial de la jurisprudencia XX.2o.J/24 de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009 (dos mil nueve), página 2479 y registro 168124.

Si hubiera conocido en ese momento las razones del engrose -que no tienen relación con el análisis de la sanción a imponer a la parte actora como fue manifestado en la sesión pública, sino con la determinación respecto a si fue omisa o no, en presentar el informe- hubiera hecho un esfuerzo por convencer a mis pares de alguna propuesta en que alcanzáramos consenso y fuera más benéfica para la parte actora que lo resuelto en el engrose.

## **2. ¿Qué se resolvió en el engrose?**

La mayoría considera que fue incorrecto que el Consejo General del INE determinara que la parte actora omitió presentar su informe de ingresos y egresos correspondiente al periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía, pues sí lo presentó, aunque no a través del SIF y de manera extemporánea.

En este sentido, la mayoría determinó que debe tenerse por entregado el informe pues el 8 (ocho) de febrero, la parte actora remitió -mediante correo electrónico- a la persona encargada de vigilar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización un informe y adjuntó el estado de cuenta de la asociación civil constituida para su aspiración del que se podía advertir que se encontraba en ceros en distintas ocasiones, máxime que en correos electrónicos de 3 (tres) y 4 (cuatro) de febrero le comunicó que había renunciado a su aspiración de la candidatura que pretendía y que durante el periodo en el que recabó el apoyo de la ciudadanía no obtuvo ingresos ni generó gastos.

Además, se refiere que la parte actora informó a la persona encargada de vigilar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización sobre la imposibilidad de acceder al SIF al no contar con su usuario y contraseña, lo que también informó vía telefónica, sin obtener una respuesta.



De ahí que, para la mayoría, la autoridad responsable debió valorar las circunstancias particulares del caso y concluir que existió la voluntad de la parte de cumplir su obligación de rendir el Informe; que realizó diversas acciones tendentes a ello; y que no ocultó ni pretendió evadir su responsabilidad, por lo que las sanciones que le fueron impuestas no eran aplicables ya que únicamente prevén la omisión de presentar el Informe, cuestión que no sucedió en este caso.

Finalmente, se revoca la Resolución Impugnada y se ordena al Consejo General del INE que realice una nueva individualización de la sanción considerando las circunstancias particulares del caso y el hecho de que la parte actora sí presentó su informe, aunque de manera extemporánea y a través de un medio distinto al previsto normativamente para ello.

### 3. ¿Qué propuse?

#### (Propuesta rechazada por el pleno)

A mi consideración, atendiendo a las características particulares de este caso y tratando de generar un consenso con mis pares, hice la siguiente propuesta, que fue rechazada por la mayoría. En la parte que interesa mi proyecto decía:

**3.3 Controversia.** Este Tribunal Electoral ha establecido que, tratándose de medios de impugnación en materia electoral, debe leerse cuidadosamente la demanda para advertir y atender lo que la parte actora quiere decir y no lo que aparentemente manifiesta, cuidando determinar con exactitud su intención.

Tal criterio está contenido en la jurisprudencia 4/99, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**<sup>17</sup>.

Esta Sala Regional considera necesario precisar cuál es la materia de la controversia para efectos de este Juicio de la Ciudadanía.

Atendiendo a los hechos del caso, especialmente por lo que ve a las manifestaciones de la parte actora respecto a que renunció a su aspiración de

---

<sup>17</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 3, año 2000 (dos mil), página 17.

contender como candidata sin partido a la alcaldía de Benito Juárez y de una lectura integral de la demanda, para efectos de este juicio la materia de controversia está dividida en 2 (dos) partes:

- 1) La primera consiste en determinar si la Resolución Impugnada se emitió con apego a derecho tomando en cuenta si la documentación que -refiere- remitió por correo electrónico podía hacer o no las veces de Informe y,
- 2) La segunda, de ser el caso, determinar si la sanción que le fue impuesta, por lo que ve a la pérdida de su derecho a participar en los 2 (dos) procesos electorales siguientes en una candidatura -que es la impugnada por la parte actora<sup>18</sup>-, es excesiva o inconstitucional.

#### **CUARTA. Estudio de fondo**

##### **4.1. Síntesis de agravios**

[...]

###### **4.1.1. Omisión de analizar el Informe remitido por correo electrónico**

La parte actora manifiesta que la autoridad responsable vulneró su derecho a una tutela judicial efectiva, pues omitió tomar en cuenta las manifestaciones sobre sus gastos durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía y el Informe que remitió electrónicamente.

[...]

###### **4.1.2. Indebida fundamentación y motivación**

La parte actora controvierte que la Resolución Impugnada está indebidamente fundada y motivada, pues -considera- que la sanción impuesta no corresponde a la infracción cometida.

Al respecto, sostiene que la sanción de la pérdida de su derecho a ser registrada a una candidatura en el actual proceso electoral y en los 2 (dos) siguientes corresponde al supuesto de la omisión total de la presentación del Informe, sin embargo, a su juicio, a diferencia de lo considerado por la autoridad responsable, presentó el referido informe de manera extemporánea, pero en ningún momento omitió su entrega, con independencia de que no lo hubiera hecho a través del SIF.

Además, refiere que la presentación extemporánea del informe no impide el proceso de fiscalización, sino que únicamente lo retrasa; máxime que su conducta demuestra una intención de cumplir con sus obligaciones de rendición de cuentas y que, al haber renunciado a su aspiración a una candidatura sin partido, no realizó gastos ni obtuvo ingresos para la obtención del apoyo de la ciudadanía.

---

<sup>18</sup> Esto, de una lectura integral de la demanda en que se advierte que solamente impugna esa sanción, lo que tiene sentido al entender que desde el 8 (ocho) de diciembre del año pasado presentó ante el IECM un escrito en que manifestó su voluntad de renunciar a su aspiración a la candidatura sin partido de la alcaldía Benito Juárez, por lo que la sanción impuesta consistente en no poder participar en el actual proceso electoral no incide en su derecho a ser votado al que ya había declinado de manera voluntaria. Dicho escrito es visible en la página 57.



#### **4.1.3. La sanción es excesiva**

Por otra parte, refiere que la sanción de suspender su derecho a participar en una candidatura en los 2 (dos) próximos procesos electorales contraviene lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución, pues representa una pena desproporcionada y excesiva respecto al grado de afectación que genera la supuesta infracción que cometió y que tampoco es acorde con la finalidad que persigue.

[...]

#### **4.1.4. La sanción es discriminatoria**

A consideración de la parte actora, la sanción de la pérdida de su derecho a participar en una candidatura en los próximos 2 (dos) procesos electores vulnera el principio de igualdad y no discriminación, pues para el mismo supuesto infractor, la ley aplicable prevé consecuencias distintas para las candidaturas independientes (candidaturas sin partido, en el caso de la Ciudad de México) que para las candidaturas de los partidos políticos.

Lo anterior, pues si una candidatura de un partido político omite presentar el informe correspondiente a sus ingresos y gastos de precampaña, únicamente se le sanciona con la pérdida de su derecho a participar en ese proceso electoral o, de ser el caso, con la pérdida del registro de su candidatura.

Mientras que, si las candidaturas independientes (candidaturas sin partido, en el caso de la Ciudad de México) omiten presentar el Informe, no solo se les sanciona con la pérdida del derecho a participar en el proceso electoral en que se cometió la infracción, sino que dicha pena trasciende a los 2 (dos) próximos procesos electores.

[...]

#### **4.1.5. Indicios de la inconstitucionalidad de la sanción**

Asimismo, la parte actora señala que existen indicios suficientes para determinar que la sanción de limitar su participación política en los 2 (dos) próximos procesos electorales.

Al respecto, considera que, si bien en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 20/2014 y sus acumuladas y 42/2014, en donde se estudió la constitucionalidad de porciones normativas similares, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó los motivos de inconstitucionalidad, ello no implica que hubieran sido declaradas conformes a la Constitución.

Además, refiere que en dichas acciones de inconstitucionalidad, durante la sesión respectiva, diversas personas integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron por que las porciones normativas estudiadas eran contrarias a la Constitución.

De igual manera, la Sala Superior, en las opiniones consultivas SUP-OP-3/2014, SUP-OP-23/2014 y SUP-OP-32/2014, en las que se estudió la regularidad constitucional de la sanción controvertida y de porciones normativas similares, estimó que limitaban de manera excesiva el derecho al voto, que eran irracionales y desproporcionadas, además de que no eran medidas necesarias y concluyó que eran disposiciones inconstitucionales.

#### **4.1.6. Indebida individualización de la sanción**

Finalmente, la parte actora señala que la Resolución Impugnada es ilegal, pues, al individualizar la sanción, únicamente determinó que era viable, pues no comprometía su subsistencia; sin embargo, con independencia de ello, omitió considerar el grado de afectación que generaba a sus derechos político-electorales, al impedirle participar como en una candidatura en los próximos 2 (dos) procesos electorales.

[...]

#### **4.2. Metodología**

Las temáticas anteriores serán analizadas de la siguiente manera:

- En primer lugar se estudiarán las cuestiones relacionadas con las transgresiones que la parte actora acusa, sucedieron durante el proceso de fiscalización que derivó en la imposición de la sanción que impugna, al ser violaciones procesales:
  - (1) En ese sentido, primero se analizará si con la documentación remitida electrónicamente al correo del enlace de fiscalización es posible tener por presentado su Informe y, de ser el caso, si la misma estuvo debidamente fundada y motiva considerando el tipo de infracción; y
  - (2) En segundo lugar, se estudiará si el proceso que derivó en la imposición de la sanción fue correcto o no.
- Finalmente, en caso de haber sido infundados o inoperantes los primeros agravios se verificará si la sanción impuesta es excesiva, tomando en cuenta si su individualización se realizó correctamente y, en su caso, si contraviene los parámetros de control constitucional.

Esto, pues si bien lo ordinario sería atender de manera preferente los agravios sobre la inconstitucionalidad de la sanción, antes de ello es necesario determinar si, como refiere la parte actora, fue incorrecto que el INE determinara que omitió presentar el Informe y, en consecuencia, si el supuesto contemplado en el artículo 456.1-d)-IV de la Ley Electoral le debió ser aplicado o no y si el proceso del que derivó la imposición de la sanción cuya inaplicación solicita, fue apegado a derecho.

Lo anterior, pues de resultar fundado ese agravio, sería innecesario estudiar su inconstitucionalidad, ya que para ello sería indispensable que la porción normativa combatida resultara aplicable a la parte actora, lo que tiene sustento en criterio orientador contenido en la tesis 1a. XXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **CONTROL DE**



**CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LA APLICABILIDAD DE LA NORMA AL CASO CONCRETO ES UN REQUISITO LÓGICO PARA EL EJERCICIO DE AQUÉL<sup>19</sup>.**

Además, debe tomarse en cuenta que, al tratarse de violaciones procesales y, de ser fundados y trascender a la Resolución Impugnada, harían innecesario estudiar los demás, pues debería repararse dicha violación<sup>20</sup>, lo que tiene sustento en la razón esencial del criterio orientador contenido en la tesis I.4o.T.7K del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, de rubro **VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO. HIPOTESIS EN QUE PUEDE OMITIRSE EL ESTUDIO PREFERENTE DE LAS<sup>21</sup>.**

### **4.3 Contestación de los agravios**

#### **4.3.1. Entrega del Informe**

Al respecto, esta Sala Regional considera que la documentación que la parte actora remitió de manera electrónica no es suficiente para tener por cumplida su obligación de presentar el Informe, ya que dicho informe debió presentarse a través del SIF, por lo que su agravio es **infundado**.

[...]

#### **Caso concreto**

De la demanda se advierte que la parte actora reconoce que el 3 (tres) y 4 (cuatro) de febrero recibió en su correo electrónico particular un exhorto de la UTF para presentar su Informe, al respecto, respondió a dichos exhortos manifestando que no contaba con la contraseña para acceder al SIF y, en ese sentido, informó que había renunciado a su aspiración a la candidatura respectiva y que, además, no había obtenido ningún ingreso ni realizado algún gasto correspondiente al periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía.

Adicionalmente, refiere que el 8 (ocho) de febrero, entregó su Informe a través del correo electrónico institucional de la persona que fue asignada como su enlace de fiscalización.

En este sentido, para esta Sala Regional, contrario a lo que manifiesta la parte actora, fue correcto que la autoridad responsable determinara que fue “omisa sin informe y sin registros de operaciones en el SIF”, pues la remisión mediante correo electrónico del escrito que refiere no es suficiente para tener por cumplida su obligación de presentar el Informe, ya que debió presentarse a través del SIF.

---

<sup>19</sup> Consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 27, febrero de 2016 (dos mil dieciséis), tomo I, página 66.

<sup>20</sup> Similar criterio ha sido sostenido por esta Sala Regional al resolver, entre otros, los juicios SCM-JDC-170/2020 y acumulado, SCM-JDC-183/2020, SCM-JRC-11/2021 y SCM-JDC204/2021.

<sup>21</sup> Consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, marzo de 1996 (mil novecientos noventa y seis), página 1045.

## SCM-JDC-801/2021

Como se señaló en el marco normativo, los artículos 22.1.b)-II, 37.1, 40.1-4 y 223.5-a) del Reglamento de Fiscalización establecen la obligación para las personas aspirantes y candidatas independientes [sin partido en la Ciudad de México], de presentar el Informe a través del SIF.

De igual manera, el Manual de las personas usuarias del SIF , en su página 7, establece que a través de dicho sistema se cumple con la obligación del registro de operaciones, así como la presentación de los informes correspondientes al actual este proceso electoral, aplicable a las precandidaturas y a las personas aspirantes a obtener el apoyo de la ciudadanía, para adquirir el registro como candidaturas independientes [sin partido en la Ciudad de México].

Al respecto, debe tomarse en consideración que el Informe se genera con la documentación soporte -evidencia- al registro contable de cada una de las operaciones que previamente deben estar en el SIF y el cual contiene los rubros que para tal efecto se detallan en el artículo 251 del Reglamento.

En efecto, el apartado XII.1.9 del referido manual, establece que existe un formato único para presentar los informes de obtención de apoyo de la ciudadanía, el cual se denomina "IPR" y que es generado y calculado de manera automática por el SIF, con base en los registros contables, en el caso, de las personas aspirantes a una candidatura independiente.

A diferencia de lo que refiere la parte actora, la presentación del Informe a través del SIF, no implica una simple disposición instrumental sobre la forma en la que debe atenderse dicha obligación, sino que tiene como objetivo garantizar la presentación de un Informe elaborado en un formato definido por la propia autoridad que le permita generar un proceso integral para la fiscalización de los ingresos y egresos que realicen las personas que buscan una candidatura sin partido, con base en los registros que efectivamente se encuentran en el referido sistema.

De ahí que, para presentar un Informe con los términos y requerimientos que se establecen en el Reglamento de Fiscalización, necesariamente debe hacerse a través del SIF, pues, como ya fue explicado, no existe otra forma de generar el formato único establecido para tal efecto (formato IPR), ya que el mismo es generado de manera automática por el mencionado sistema, tomando consideración la información y documentación soporte que en el mismo está reportada y cargada.

Por lo anterior, si el Informe que presentó de manera electrónica la parte actora fue elaborado por su cuenta y no de manera automática por el SIF, es evidente que no corresponde al formato que de conformidad con la normativa aplicable debe entregar a la autoridad responsable.

Además, en las comunicaciones por correo electrónico que la parte actora tuvo con la persona asignada como su enlace de fiscalización el 3 (tres) y 4 (cuatro) de febrero, únicamente se limita a mencionar que -bajo protesta de decir verdad-



no obtuvo ingresos ni realizó gastos para la obtención del apoyo de la ciudadanía y que, en su momento, renunció a su aspiración de ser candidata sin partido a la alcaldía de Benito Juárez, en la Ciudad de México.

De esta forma, la presentación de un Informe que no se realiza a través del SIF, no solo implica que el mismo no corresponde al formato único a probado para tal efecto (formato IPR), sino que trastoca cuestiones sustanciales en la actividad fiscalizadora pues genera que la UFT no cuente con la información y toda la documentación soporte necesaria y cargada en la forma establecida para poder verificar los ingresos y gastos de las personas que pretenden participar en un proceso de elección popular a través de una candidatura sin partido, en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, lo que afecta la certeza y transparencia de los recursos utilizados.

Ello, pues -se insiste- el llenado o elaboración del Informe a través del SIF no queda al arbitrio o voluntad de las personas obligadas, sino que el mismo se genera de manera automática atendiendo a la información con la que se cuente en el mencionado sistema.

Pues como se advierte de las reglas para la presentación del Informe, para garantizar una adecuada actividad fiscalizadora, no es suficiente la entrega de cualquier documentación que se le denomine como informe, sino que éste debe corresponder al formato generado por el SIF (IPR), pues en él consta de manera integral el cruce de información fiscal respectiva, atendiendo a los registros y reportes sobre el origen y destino de los recursos aplicados a la obtención del apoyo de la ciudadanía, que en su momento se haya realizado y permite, de manera más eficiente, la detección de discrepancias en dichos aspectos.

Por ello, si la parte actora presentó su Informe por un medio no habilitado para tal efecto (correo electrónico) y en un formato distinto al contemplado (elaborado por la propia parte actora), el cual, al no haber sido generado automáticamente por el SIF es evidente que no corresponde al formato IPR, que es el formato específico exigido para cumplir con la obligación de presentar el informe señalado, fue correcto que la autoridad responsable determinara la omisión en su presentación, de ahí lo infundado del agravio.

No pasa desapercibo que la parte actora refiere que presentó dificultades para acceder al SIF, argumentando que no contaba con la contraseña; de igual manera, señala que reportó dicha dificultad a los teléfonos de asistencia que fueron habilitados por el INE y al correo electrónico de la persona designada como su enlace de fiscalización, sin obtener una solución al problema.

Ahora bien, según lo dispuesto en el apartado II.3 del Manual del SIF, cuando se aprueba el registro de una persona aspirante a una candidatura independiente [sin partido en el caso de la Ciudad de México] en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (y personas precandidatas y candidatas), el sistema remite al correo electrónico manifestado al momento

## SCM-JDC-801/2021

de su registro, entre otras cosas, la cuenta y contraseña con la que se podrá tener acceso al SIF.

En el caso, en el acuerdo INE/CG215/2021 del Consejo General, en que se aprobó el Dictamen, se menciona que el registro de la parte actora en el sistema antes mencionado fue aprobado, por lo que, para esta Sala Regional, existe un indicio suficiente para suponer que le fue entregada la cuenta y contraseña para acceder al SIF -según se establece en el apartado II.3 del Manual del SIF-.

Así, la parte actora no manifiesta que la contraseña de acceso al SIF nunca le fue proporcionada o que no se le generó; incluso, refiere que el día 8 (ocho) de febrero pudo ingresar a dicha plataforma sin referir que hasta esa fecha le fueron entregados los datos de ingreso; por ello, para esta Sala Regional, las manifestaciones de la parte actora no son suficientes para acreditar que no pudo presentar su Informe a través del SIF debido a que no contaba con los datos de acceso por una causa imputable a la autoridad responsable.

Por lo que ve a la supuesta realización de llamadas telefónicas a los números de asistencia habilitados por el INE; a consideración de este órgano jurisdiccional, la parte actora no aporta algún elemento de prueba que permita acreditar, incluso de manera indiciaria, que efectivamente intentó buscar asistencia por dicho medio; máxime que no refiere ninguna circunstancia respecto a la fecha u hora en la que realizó las llamadas ni, en su caso, el número telefónico del cual se comunicó, ni lo acredita de alguna manera, aunque fuera indiciaria.

Por otra parte, si bien en el expediente consta que la parte actora informó sobre la imposibilidad antes mencionada para acceder al SIF al correo electrónico de la persona que fue designada como su enlace de fiscalización, lo cierto es que, de conformidad con el "Plan de Contingencia de la Operación del SIF", dicha dirección de correo electrónico no era la vía establecida para realizar consultas, reportar incidencias o fallas, pues, en todo caso, la dirección de correo electrónico asistencia.sif@ine.mx es la que el INE habilitó para tal efecto.

En este sentido, para esta Sala Regional, la persona que fue asignada como su enlace de fiscalización no estaba obligada a atender ni a solucionar la supuesta incidencia reportada por la parte actora a su correo electrónico, pues de conformidad con el artículo 296.6 del Reglamento de Fiscalización, su función únicamente se limita a la verificación documental y contable correspondiente.

Por lo anterior, para este órgano jurisdiccional, en el caso no está acreditada alguna circunstancia extraordinaria que impidiera a la parte actora presentar su Informe a través del SIF, dentro de los plazos concedidos para tal efecto.

En este sentido, el agravio de la parte actora en que refiere que la Resolución Impugnada no está debidamente fundada y motivada porque la sanción impuesta corresponde a la omisión de la presentación del Informe cuando, contrario a ello lo presentó extemporáneamente es inoperante.



Lo anterior, pues dicha inconformidad descansa en la consideración de la parte actora de que en la Resolución Impugnada se le sancionó por omitir la presentación del Informe, cuando a su juicio, sí la presentó, aunque de manera extemporánea; cuestión que ya fue desestimada anteriormente por este órgano jurisdiccional; es por eso, que dicho agravio es inoperante.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito de rubro **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS**<sup>22</sup>.

#### 4.3.2 ¿Fue correcta la imposición de la sanción?

Como se mencionó, la parte actora controvierte que la Resolución Impugnada está indebidamente fundada y motivada, pues considera que la sanción impuesta no corresponde a la infracción cometida y la sanción de la pérdida de su derecho a ser registrada a una candidatura en el actual proceso electoral y en los 2 (dos) siguientes corresponde al supuesto de la omisión total de la presentación del Informe.

Para esta Sala Regional, dicho agravio es **sustancialmente fundado**.

En el caso, a la parte actora se le impusieron **2 (dos) sanciones por la omisión de presentar su Informe**:

- La pérdida de su derecho a ser registrada en la candidatura a la que aspiraba -o la cancelación de su registro si aquél ya hubiera acontecido- para este proceso electoral;
- La pérdida de su derecho a ser registrada en los 2 (dos) procesos electorales subsecuentes.

Al respecto, esta Sala Regional advierte que, al momento de individualizar dichas sanciones, la Resolución Impugnada lo hizo en los siguientes términos, a saber:

...

En conclusión, la falta de presentación del informe de actos tendentes a obtener apoyo ciudadano [de la ciudadanía] 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

<sup>22</sup> Consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, abril de 2005, novena época, página 1154.

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 las sanciones en que se sustentó la Resolución Impugnada derivan de la hipótesis genérica prevista en los artículos **380.1.g), de la Ley Electoral** en relación con el artículo **456.1.c)-III de ese ordenamiento** mismos que establecen lo siguiente:

Obligación incumplida según la Resolución Impugnada	Consecuencia jurídica por dicho incumplimiento según la Resolución Impugnada
<p><b>Artículo 380.</b> 1. Son obligaciones de las <span style="float: right;">personas</span> aspirantes: <b>g) Rendir el informe de ingresos y egresos;</b></p>	<p><b>Artículo 456.</b> 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: ... c) Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular:  <b>III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.</b></p>

Como se puede apreciar, el Consejo General al individualizar las sanciones **en ningún momento** (ni en el Dictamen, que le sirvió de base) sustentó su determinación en la disposición jurídica cuya inconstitucionalidad reclama la parte actora -la fracción IV del artículo 456.1.d de la Ley Electoral- **especialmente** diseñada para sancionar la omisión de las personas aspirantes a una candidatura independiente [sin partido en la Ciudad de México] de presentar sus informes en la etapa de captación del apoyo de la ciudadanía, la cual prevé como consecuencia jurídica **la pérdida de su derecho a ser registradas en las 2 (dos) elecciones subsecuentes.**

Hipótesis de sanción en que se sustentó la Resolución Impugnada	Hipótesis que establecen de manera <u>específica</u> las sanciones a imponer por incumplimiento de obligaciones tratándose de candidaturas independientes [sin partido en el caso de la Ciudad de México]
<p><b>Artículo 456.</b> 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: ... <b>c) Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular:</b> ... <b>III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.</b></p>	<p><b>Artículo 456.</b> 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:  <b>d) Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes:</b>  I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; <b>III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato</b></p>



<p>Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.</p>	<p>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 tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y ...</p>
---	---

Esta situación no es menor, si se considera que del **requerimiento**, dirigido a la parte actora se desprende que el apercibimiento fue formulado exclusivamente en **términos de la negativa de registro de su candidatura** para el caso de que incumpliera con la omisión de entregar su Informe, según se expuso.

Adicionalmente, cabe destacar que en el punto QUINTO del acuerdo **CF/018/2020** de la Comisión de Fiscalización del INE se estableció:

“...  
**QUINTO.** En la notificación que realice, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá expresamente comunicar a los sujetos regulados que, en caso de no presentar su informe a través del SIF, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento **será la negativa de su registro como candidato independiente o candidato de partido político**, según corresponda, independientemente de que hubieran registrado o no operaciones en dicho Sistema.”  
[El resaltado es añadido].

De lo expuesto se advierte que las autoridades fiscalizadoras fueron **reiterativas** en puntualizar que la consecuencia jurídica del incumplimiento respectivo se haría consistir **en la negativa de registro y/o su cancelación para el caso de que se hubiere realizado**.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor **de individualización** de la sanción se debe hacer, como lo refiere la parte actora, ponderando las circunstancias concurrentes en el caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, ello **conforme a los parámetros requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción**.

El **marco regulador** de la sanción en el caso de la parte actora fue establecido **expresamente** en el acuerdo **CF/018/2020**, según el cual, la sanción a imponer ante la omisión de presentar los informes a través del SIF, era únicamente en **la negativa de registro**.

Así, atento a las características particulares del caso, para esta Sala Regional fue incorrecto que se hubiera impuesto a la parte actora a manera de sanción la imposibilidad de participar en los 2 (dos) procesos electorales subsecuentes, máxime, si se toma en consideración que la Resolución Impugnada no se fundamentó en lo dispuesto por el artículo 456.1.d)-IV de la Ley Electoral que establece:

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

registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y...

En otras palabras, esa disposición jurídica no fue invocada ni en la Resolución Impugnada, ni en el dictamen consolidado que le sirvió de base, como tampoco se estableció en el marco regulador que fue diseñado por la autoridad administrativa-electoral a través de sus acuerdos y requerimientos, a manera de parámetro para reaccionar frente a un eventual incumplimiento de la obligación de rendir su Informe.

Por ello, la sanción impuesta a la parte actora excede el alcance del apercibimiento decretado, el cual tuvo sustento en acuerdos previamente emitidos por el INE y en donde de manera reiterada solo se hizo alusión a la negativa de registro, no así a la sanción consistente en no poder ser registrada en las 2 (dos) elecciones subsecuentes.

Por las razones apuntadas es **fundado** el agravio de la parte actora, por lo que ve a que no puede participar en los 2 (dos) procesos electorales subsecuentes, ya que, como ha quedado asentado tal individualización no fue consecuente con los propios criterios y apercibimientos que en su momento fueron trazados por la propia autoridad responsable.

De ahí que se estime que la Resolución Impugnada es incorrecta, en detrimento de uno de los principios rectores que rigen la actuación de INE y que se hace consistir en dotar de certeza a los sujetos regulados, entre ellos, a las personas que aspiran a una candidatura independiente, como es el caso de la parte actora.

Cabe aclarar que lo incorrecto de la sanción no es determinado por esta Sala Regional en función del artículo 456.1, inciso d), fracción IV (el cual ni siquiera fue invocado en la Resolución Impugnada); sino en función del proceso de individualización de la sanción que llevó a cabo la responsable **en referencia al marco jurídico que el propio INE fue construyendo a partir de la emisión de acuerdos y del apercibimiento respectivo, que por cuestión de certeza jurídica debe prevalecer.**

De ahí que resulta inatendible la solicitud de inaplicación del artículo 456.1, inciso d) fracción IV de la Ley Electoral pues además de que técnicamente no constituyó el fundamento de la decisión, lo cierto es que al quedar sin efectos dicha sanción, el estudio solicitado por la parte actora resulta innecesario.

#### **QUINTA. Efectos**

Al haber resultado fundado uno de los motivos de disenso planteados por la parte actora, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6.3 de la Ley de Medios, lo conducente es **modificar** la Resolución Impugnada en la parte impugnada, es decir en cuanto a la imposición de la sanción consistente en que la parte actora no podrá ser registrada en las 2 (dos) elecciones subsecuentes, así como a la vista que implica dicha sanción y que se ordenó dar a los 32



(treinta y dos) Organismos Públicos Locales Electorales y a la Secretaría Ejecutiva del INE (*“con la finalidad de que ante el incumplimiento a las obligaciones en materia de fiscalización de la persona aspirante que en la Resolución de mérito se sanciona y que pretenda o aspire a ser registrada a una candidatura local en el marco de los Procesos Electorales referidos, se haga efectiva la sanción impuesta por el Consejo General en el ámbito de su competencia y no se le permita dicho registro”*).

Tal vez lo único que me faltó explicar fue que la parte actora no controvertía la sanción impuesta consistente en la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato sin partido en el actual proceso electoral y por eso, la revocación podía ser lisa y llana: se le estaba sancionando.

#### **4. La sentencia no genera un mayor beneficio a la parte actora que la propuesta rechazada**

Si hubiera conocido las razones del disenso expresadas en el engrose, hubiera propuesto al pleno un estudio diverso en que, atendiendo justamente al mayor beneficio para la parte actora<sup>23</sup> estudiáramos la constitucionalidad de las normas que cuestiona.

Esto, pues la parte actora no impugna la totalidad de la sanción que le fue impuesta: la pérdida de su registro a ser candidato en el actual proceso electoral -contemplada en el artículo 456-V.d) inciso III- y la pérdida de su registro a ser candidato en los 2 (dos) procesos siguientes

---

<sup>23</sup> En términos de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2012 (9a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación de rubro **PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO EN MATERIA PENAL. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO QUE CONTIENE EL DELITO POR EL QUE SE CONDENÓ AL QUEJOSO ES PREFERENTE A LOS QUE IMPUGNAN CUESTIONES DE LEGALIDAD**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XV, diciembre de 2012 (dos mil doce), tomo 1, página 356 con número de registro digital: 159896 y (IV Región) 2o.13 K (10a.) de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro **PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO FRENTE A FORMALISMOS PROCEDIMENTALES Y SOLUCIONES DE FONDO DE LOS CONFLICTOS. ÉSTAS DEBEN PRIVILEGIARSE FRENTE A AQUELLOS, SIEMPRE QUE NO SE AFECTE LA IGUALDAD DE LAS PARTES, EL DEBIDO PROCESO U OTROS DERECHOS**. Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 51, febrero de 2018 (dos mil dieciocho), tomo III, página 1524 con número de registro digital: 2016171 y III.6o.A.10 A (10a.) también de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro **CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. MÉTODO PARA DETERMINAR LA PREEMINENCIA DE SU ESTUDIO EN RELACIÓN CON EL MAYOR BENEFICIO JURÍDICO QUE PUEDAN PRODUCIR AL ACTOR, PARA CUMPLIR CON EL DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A UNA JUSTICIA COMPLETA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)**. Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 69, agosto de 2019 (dos mil diecinueve), tomo IV, página 4481, con número de registro digital: 2020398.

-contemplada en el artículo 456-V.d) inciso **IV**-. Solamente impugna esta segunda parte.

Esto es clave en este asunto, pues podríamos haber estudiado solamente si la porción de la sanción que le fue impuesta en términos del artículo 456-V.d) inciso IV es constitucional o no. En caso de no serlo, el efecto sería una revocación lisa y llana pues el actor ya fue sancionado de otra manera por la falta cometida -sanción que no combate y considerando que desistió de su pretensión de ser candidato sin partido en el actual proceso electoral no le depara un perjuicio real-.

Por otra parte, ordenar al INE -como hace la sentencia aprobada por la mayoría- que realice una nueva individualización no supone un mayor beneficio a la parte actora, pues implica la posibilidad de que la autoridad imponga una sanción que efectivamente y de manera tangible afecte la esfera jurídica de la parte actora, como podría ser la imposición de una multa.

Por ello, si hubiera conocido las razones plasmadas en el engrose y ante el rechazo manifestado en la sesión pública a hacer un análisis relacionado con el proceso que siguió el INE durante el proceso de fiscalización y terminó con la imposición de la sanción impugnada, hubiera propuesto un cambio en la metodología de estudio de los agravios de la parte actora y estudiar en un primer momento la constitucionalidad de la sanción -que cuestiona- consistente en la pérdida del derecho de la parte actora a ser registrada en una candidatura por los 2 (dos) procesos electorales siguientes.

Esto, pues considerando que solo impugnaba esta parte de la sanción impuesta, podríamos revocarla lisa y llanamente -con el efecto de



modificar la resolución impugnada- pues de cualquier manera subsistía una parte de la sanción, la no controvertida por la parte actora.

Desde mi óptica, la petición de la parte actora podía hacerse a través de un test de proporcionalidad en que se estudiara si la sanción prevista en la norma es acorde a la Constitución o no.

En la jurisprudencia 2/2012 (9a.)<sup>24</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispuso distintos requisitos que es necesario satisfacer para determinar si una medida establecida en la legislación, que restringe derechos humanos, es válida.

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

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

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

---

<sup>24</sup> 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.

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 derechos<sup>25</sup>.

- 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 legislan<sup>26</sup>.
- 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 objeto<sup>27</sup>.
- 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,

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.



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, inconstitucional<sup>28</sup>.

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

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

Artículo 456 de la LEGIPE

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

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.

#### **a) 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.

---

<sup>28</sup> 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.

## **SCM-JDC-801/2021**

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.

### **b) 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.

### **c) 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 sostenido<sup>29</sup> que el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otras medidas, respecto de situaciones idénticas o similares con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

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

---

<sup>29</sup> 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](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1115-17-180316.pdf)



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

## SCM-JDC-801/2021

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 456.1-d)-IV de la Ley Electoral no superó el examen de necesidad es innecesario pronunciarse respecto de la proporcionalidad y en consecuencia, el efecto de la sentencia que considero, debimos haber emitido como Sala en este caso era revocar la sanción impuesta a la parte actora consistente en la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato

en los 2 (dos) siguientes procesos electorales y para ello, **modificar** la resolución impugnada.

\* \* \* \* \*

Por las razones expuestas emito este voto particular.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS**  
**MAGISTRADA**

Este documento fue **autorizado mediante firmas electrónicas certificadas** y 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 dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.