



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-1133/2021

**ACTOR:** RAFAEL GUARNEROS  
SALDAÑA

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
GUADALUPE SILVA ROJAS

**SECRETARIA:** SILVIA DIANA  
ESCOBAR CORREA

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

**SECRETARIADO:** GERARDO  
RANGEL GUERRERO Y PAOLA  
PÉREZ BRAVO LANZ

Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veintiuno<sup>1</sup>.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** la resolución **INE/CG407/2021**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio **SCM-JDC-615/2021**, y los actos emitidos en consecuencia, en atención a lo siguiente.

### GLOSARIO

**Actor, accionante o promovente** o Rafael Guarneros Saldaña

**Acuerdo 03**

Acuerdo CD09/ACU-03/2021 del Consejo Distrital 09 del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que declara improcedente la solicitud de registro presentada por Rafael Guarneros Saldaña, relacionada con su aspiración a la candidatura sin partido a titular de Alcaldía, así como sus respectivas concejalías en la demarcación territorial Cuauhtémoc, en el proceso al proceso electoral local ordinario 2020-2021.

<sup>1</sup> En adelante las fechas señaladas corresponderán a dos mil veintiuno salvo precisión en contrario.

## SCM-JDC-1133/2021

<b>Consejo General</b> o <b>Consejo responsable</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Dictamen</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>IECM</b>	Instituto Electoral de la Ciudad de México
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Informe</b>	Informe de ingresos y gastos de campaña para la captación de apoyos de la ciudadanía
<b>Juicio de la ciudadanía</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Reglamento</b>	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
<b>Resolución Impugnada</b>	Acuerdo <b>INE/CG407/2021</b> del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se da cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio <b>SCM-JDC-615/2021</b>
<b>SIF</b>	Sistema Integral de Fiscalización
<b>UTF</b>	Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Tribunal Electoral</b> o <b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## ANTECEDENTES

### 1. Proceso de registro del actor a una candidatura sin partido

**1.1. Solicitud.** Del veinticuatro de octubre al seis de noviembre de dos mil veinte, las áreas correspondientes del IECM recibieron las solicitudes de las personas aspirantes a una candidatura sin partido, entre ellas, la del actor como aspirante a la alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México.



**1.2. Registro.** El nueve de noviembre posterior, el IECM aprobó los registros de las personas aspirantes a candidaturas sin partido, entre ellos, el del promovente<sup>2</sup>.

**1.3. Modificación.** El seis de enero, el IECM<sup>3</sup> modificó los plazos para la obtención del apoyo de la ciudadanía y para la fiscalización para las personas aspirantes a cargos locales en la Ciudad de México,<sup>4</sup> para quedar -en lo que interesa— como sigue:

CARGO	FECHA PARA RECABAR APOYO DE LA CIUDADANÍA (INE/CG004/2021)	FECHA LÍMITE DE ENTREGA DE INFORMES	NOTIFICACIÓN DE OFICIOS DE ERRORES Y OMISIONES
Alcaldías	10 (diez) de noviembre de 2020 (dos mil veinte) al 31 (treinta y uno) de enero.	3 (tres) de febrero.	15 (quince) de febrero.

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

**1.5. Resolución.** El veinticinco de marzo, el Consejo General aprobó la Resolución INE/CG216/2021 en la que, entre otras cuestiones, sancionó al actor con la pérdida de su derecho a ser registrado a una candidatura para contender en el proceso electoral en curso, así como en los dos siguientes.

## 2. Primer Juicio de la ciudadanía.

**2.1. Demanda.** Inconforme con lo anterior, el dos de abril, el promovente presentó su escrito ante la autoridad responsable, con el cual se integró el expediente **SCM-JDC-615/2021**.

**2.2. Sentencia.** El veintidós posterior, esta Sala Regional dictó sentencia en el juicio **SCM-JDC-615/2021**, en los términos y para los efectos siguientes.

<sup>2</sup> Mediante acuerdo **IECM/ACU-CG-99/2020**.

<sup>3</sup> Por virtud del acuerdo **IECM/ACU-CG-001/2021**.

<sup>4</sup> En cumplimiento al acuerdo **INE/CG04/2021**, de cuatro de enero de esta anualidad, en el que se determinó que concluiría el treinta y uno de enero, en atención a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia. Lo que se confirmó por la Sala Superior al resolver el recurso **SUP-RAP-15/2021**.

**“QUINTA. EFECTOS**

AL HABER RESULTADO PARCIALMENTE FUNDADO UNO DE LOS AGRAVIOS EXPRESADOS POR LA PARTE ACTORA, LO CONDUCENTE ES **REVOCAR** LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA **Y LOS ACTOS POSTERIORES QUE SE HUBIERAN REALIZADO CON BASE EN SU CUMPLIMIENTO**, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A **LA SANCIÓN IMPUESTA A LA PARTE ACTORA**, PARA EL EFECTO DE QUE **EN EL PLAZO DE CINCO DÍAS** CONTADOS A PARTIR DE QUE SE LE NOTIFIQUE LA PRESENTE SENTENCIA, **CALIFIQUE NUEVAMENTE LA FALTA COMETIDA (OMISIÓN DE PRESENTAR INFORME)** Y REALICE LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, A EFECTO DE QUE DETERMINE CUÁL ES LA QUE RESULTA ADECUADA PARA INHIBIR ESTE TIPO DE CONDUCTAS.

TOMANDO EN CONSIDERACIÓN, COMO SE EXPLICÓ EN LA SENTENCIA QUE, EN LA IMPOSICIÓN DE CUALQUIER SANCIÓN, LA AUTORIDAD DEBE DETERMINAR CUIDADOSAMENTE EL OBJETIVO DE LA SANCIÓN EN CONTRA DE UN POSIBLE EFECTO PERJUDICIAL AL GOCE DE LOS DERECHOS PROTEGIDOS.

PARA VALORAR LA GRAVEDAD DE LAS IRREGULARIDADES SE DEBEN CONSIDERAR ASPECTOS TALES COMO:

- A.** VALORAR LA VOLUNTAD O DISPONIBILIDAD PROCESAL DE LA PERSONA OBLIGADA A PRESENTAR EL INFORME DENTRO DEL PLAZO ESTABLECIDO EN LA NORMATIVA ELECTORAL;
- B.** LA NATURALEZA Y LOS BIENES JURÍDICOS QUE SE PONEN EN RIESGO O SE AFECTAN;
- C.** LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES OBJETIVAS Y SUBJETIVAS EN LAS QUE, EN TODO CASO, SE COMETIÓ LA CONDUCTA;
- D.** SI HUBO UNA INTENCIONALIDAD Y LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN, VALORANDO CUESTIONES COMO SI SE INTENTÓ ENCUBRIR LA VIOLACIÓN;
- E.** EL MONTO ECONÓMICO O BENEFICIO INVOLUCRADO; Y
- F.** SU IMPACTO O TRASCENDENCIA EN LA FISCALIZACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA EQUIDAD.

ASIMISMO, PARA EL EFECTO DE GRADUAR CORRECTAMENTE LA SANCIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBERÁ VALORAR EL TIPO DE GRAVEDAD DE LA VIOLACIÓN ATRIBUIDA A LA PARTE ACTORA; ES DECIR, SI ESTA FUE ORDINARIA, ESPECIAL O MAYOR, Y CONSIDERAR LOS EFECTOS DE LA GRAVEDAD EN LOS BIENES JURÍDICOS TUTELADOS COMO SON LA RENDICIÓN DE CUENTAS, LA TRANSPARENCIA Y LA CERTEZA EN EL EJERCICIO DEL GASTO Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DURANTE EL PERIODO FISCALIZADO.

POR TODO LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, FUNDADO Y MOTIVADO, SE:

**RESUELVE**

**ÚNICO.** SE **REVOCA** LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, EN LOS TÉRMINOS Y PARA LOS EFECTOS SEÑALADOS EN LA PRESENTE SENTENCIA.”

**3. Resolución emitida en cumplimiento.** El veintinueve de abril siguiente, el Consejo General emitió la resolución impugnada, en la que modificó la diversa **INE/CG216/2021**, sancionó al accionante con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el proceso electoral concurrente 2020-2021, así como en los dos subsecuentes y ordenó dar vista a los treinta y dos Organismos Públicos Locales correspondientes, así como a la Secretaría Ejecutiva del INE, para los efectos conducentes.

**4. Improcedencia de registro de la Candidatura.** El 3 (tres) de abril, el Consejo Distrital declaró improcedente la solicitud de registro de la parte actora, mediante el Acuerdo 03.

**5. Segundo Juicio de la ciudadanía.**



**5.1. Demanda.** El dos de mayo, el promovente presentó escrito demanda ante la autoridad responsable, a fin de controvertir la resolución impugnada así como el Acuerdo 03.

**5.2. Remisión, turno y radicación.** El tres de mayo fue remitido a esta Sala Regional el medio de impugnación, con el que se integró el expediente **SCM-JDC-1133/2021**, y fue turnado a la ponencia de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien lo radicó en su ponencia el cuatro siguiente.

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

**5.4. Engrose.** En la sesión pública de doce de mayo, se rechazó por mayoría de votos el proyecto presentado por la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, por lo que se encargó el engrose al Magistrado Héctor Romero Bolaños

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERA. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer el presente medio de impugnación, al ser promovido por una persona ciudadana, por su propio derecho, ostentándose como aspirante a la candidatura sin partido a la alcaldía Cuauhtémoc en la Ciudad de México, quien controvierte una resolución del Consejo General que, entre otras cuestiones, lo sancionó con la pérdida de su derecho a registrarse como candidato 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 respecto de la cual ejerce jurisdicción, con fundamento en:

## **SCM-JDC-1133/2021**

**Constitución.** 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.**<sup>5</sup> Del Consejo General, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

**SEGUNDA. Requisitos de procedencia.** Este juicio de la ciudadanía reúne los requisitos establecidos en los artículos 7, 8, 9, numeral 1, 13, inciso b), 79 y 80 de la Ley de Medios.

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

**b) Oportunidad.** La demanda es oportuna, pues la resolución impugnada se le notificó al demandante el veintinueve de abril, mientras que éste promovió el dos de mayo.

**c) Legitimación e interés jurídico.** Se cumple el requisito, pues quien promueve es un ciudadano que comparece por su propio derecho y en su carácter de aspirante a una candidatura sin partido, a fin de controvertir una resolución emitida por el Consejo General, que determinó sancionarle con la pérdida de su derecho a registrarse para el proceso electoral en curso y los dos siguientes, lo cual estima vulnera su derecho político-electoral de ser votado.

---

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.



**d) Definitividad.** El requisito se encuentra satisfecho, ya que no se advierte instancia alguna que deba agotarse previo a acudir a esta Sala Regional.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del Juicio de la ciudadanía y no actualizarse causal de improcedencia alguna, procede estudiar los agravios expresados.

### **TERCERA. Planteamiento del caso.**

**3.1 Pretensión.** El promovente pretende que esta Sala Regional revoque la resolución impugnada para que se anule la sanción que le fue impuesta y se le permita registrarse en la candidatura por la que pretende competir en el proceso electoral local en curso.

**3.2 Causa de pedir.** El accionante considera –medularmente– que la sanción que le fue impuesta es desproporcionada, tomando en cuenta que –según afirma– sí presento su Informe.

**3.3 Controversia.** Debe resolverse si la resolución impugnada se emitió o no con apego a Derecho y, en su caso, determinar si la sanción que le fue impuesta resulta o no excesiva, a la luz de los parámetros del sistema de fiscalización.

**CUARTA. Estudio de fondo.** De conformidad con el artículo 23 de la Ley de Medios, esta Sala Regional debe suplir las deficiencias u omisiones en los planteamientos de la demanda, cuando puedan deducirse claramente de los hechos, cuestión que se atenderá para analizar los agravios del promovente, conforme a lo establecido en las jurisprudencias **3/2000** y **4/99**,<sup>6</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**

---

<sup>6</sup> Consultables en Justicia Electoral. Revista del TEPJF, suplemento 4, año dos mil uno, página 5, así como suplemento 3, año dos mil, página 17, respectivamente.

**RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”,** respectivamente.

**4.1. Síntesis de agravios.** Hecha la precisión anterior, de la revisión de la demanda se advierte lo siguiente:

- **Que las diversas constancias ingresadas al SIF hacían las veces del Informe.**

El actor sostiene que la diversa información que ingresó al SIF dentro del periodo fiscalizado debió ser tomada en cuenta como si se tratara del Informe, pues de la misma es posible desprender el origen de las aportaciones, así como los egresos, lo que además evidencia su voluntad de informar, aunado a que no impidió a la autoridad ejercer su función de fiscalización.

- **Que no se garantizó su garantía de audiencia.**

Considera que la responsable debió emitir alguna prevención para indicarle qué documentación faltaba –en contenido y forma— para completar la presentación de su Informe; lo cual hubiera subsanado si se le hubiera solicitado.

- **Que la sanción impuesta es excesiva, en tanto que no hubo dolo en su actuar.**

Expone que la pérdida de su derecho al registro para el proceso electoral en curso y, adicionalmente, para los dos procesos electorales subsecuentes –hasta dos mil treinta— es una sanción excesiva y desproporcionada, considerando que sí registró operaciones en el SIF y que no es experto en el tema.

En ese contexto, estima que la sanción que le fue impuesta resulta más grave que aquella que se le puede imponer a una persona que se dedica al servicio público en términos del artículo 70-A de la LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Desde su óptica, se debía considerar que, en los casos de las candidaturas sin partido, la fiscalización tiene como finalidades:



a) Garantizar la equidad en la contienda al momento de recabar el apoyo de la ciudadanía; b) Verificar el origen lícito de los recursos; y, c) Que las candidaturas sin partido no reciben fondos públicos en la etapa de captación de apoyo de la ciudadanía, lo que no fue tomado en consideración por el Consejo General, aunado a que la omisión que se les atribuyó resultaba subsanable previa prevención.

Aunado a lo anterior, el accionante afirma que el INE se ha ensañado en señalarlo como un “DELINCUENTE ELECTORAL” que se ha conducido con dolo y ha buscado intencionalmente vulnerar la normativa electoral, además de poner en peligro la función fiscalizadora del aludido instituto, lo que constituye una criminalización que vulnera en su perjuicio el principio de presunción de inocencia.

- **Inaplicación del artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la Ley Electoral.**

Manifiesta que esa disposición vulnera lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución, cuenta habida que admite un trato preferencial a favor de las personas precandidatas y candidatas de extracción partidista, pues tratándose de candidaturas sin partido las sanciones son más severas, lo cual, en su concepto constituye un trato diferenciado injustificado que transgrede la disposición constitucional en cita.

**4.2. Metodología.** El estudio de los agravios se hará bajo el principio de mayor beneficio, atendiendo en primer término el relativo a que la sanción impuesta es excesiva, en tanto que no hubo dolo en su actuar. Así, de resultar infundado dicho agravio, en un segundo momento se estudiarán los agravios relativos a que las diversas constancias ingresadas al SIF hacían las veces del Informe, la vulneración a su garantía de audiencia y la inaplicación del artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la Ley Electoral.

## SCM-JDC-1133/2021

Lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia **P./J. 3/2005**,<sup>7</sup> cuyo rubro es: “**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES**”.

**4.3 Contestación de los agravios.** Conforme a la metodología expuesta, enseguida se dará respuesta a los agravios del promovente, iniciando por aquél en que afirma que la sanción impuesta es excesiva, en tanto no hubo dolo en su actuar.

Esta Sala Regional considera que los agravios son **fundados**, como a continuación se explica.

En primer término, importa precisar que en la sentencia dictada en el juicio **SCM-JDC-615/2021**, esta Sala Regional estableció que los registros y la documentación ingresada al SIF por el actor no puede ser considerado como el Informe.

Ello, en virtud de que el Informe se integra no únicamente con los reportes en el SIF, sino con los datos de identificación acerca del origen, monto y destino de los recursos empleados para la promoción de su imagen, así como el formato de origen de los recursos aplicados para la obtención de apoyo de la ciudadanía, el que deberá contener los nombres de las personas aportantes, monto y tipo de aportación, las declaraciones y firmas que autoricen al INE a obtener la información necesaria, en su caso.

De conformidad con lo anterior y en términos de lo establecido en la normativa, si bien los reportes ingresados en el SIF y la correspondiente documentación comprobatoria forman parte de las obligaciones de las personas aspirantes a una candidatura independiente o sin partido –como se determinó en la sentencia dictada en el juicio **SCM-JDC-615/2021**—, ello no es suficiente para

---

<sup>7</sup> Sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 5.



asumir la presentación del Informe correspondiente a la fase señalada.

Lo anterior se estima así, pues de conformidad con lo establecido en los artículos 248 al 253 del Reglamento: **a)** Cada persona aspirante registrada deberá presentar un informe de obtención del apoyo de la ciudadanía; **b)** Ello deberá ocurrir dentro de los treinta días siguientes a que concluya el periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía; **c)** Dicho Informe deberá contener los datos de identificación del origen, monto y destino de los recursos empleados para promover su imagen, con la intención de obtener la candidatura independiente a la que se aspira, el cual deberá ser presentado mediante el SISTEMA DE CONTABILIDAD EN LÍNEA.

Además, en términos de lo previsto en el artículo 237 del Reglamento, el Informe debe incluir los siguientes requisitos: **1.** La totalidad de los ingresos obtenidos y gastos efectuados durante el ejercicio a fiscalizar; **2.** Considerar la totalidad de registros contables incorporados al SISTEMA DE CONTABILIDAD EN LÍNEA; **3.** El soporte documental de todas las operaciones; **4.** Los soportes de la balanza de comprobación y demás documentos contables previstos; y, **5.** Presentar la primera y la última versión del informe debidamente suscritos por la persona responsable de las finanzas.

En ese sentido, si bien el accionante registró una serie de pólizas en el SIF, no presentó el Informe, de ahí que **la autoridad electoral fiscalizadora no contó con la información y toda la documentación necesaria 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 de la ciudadanía**, lo que afectó la certeza y transparencia de los recursos utilizados.

No obstante, como se adelantó, en dicha sentencia se ordenó al Consejo General calificar nuevamente la falta y realizar la

## SCM-JDC-1133/2021

individualización de la sanción correspondiente, debiendo determinar cuál era la que resulta adecuada para inhibir la conducta omisiva, para lo cual debía tomar en cuenta su deber de determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción en contra de un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos.

De este modo, para valorar la gravedad de las irregularidades el Consejo responsable debía considerar aspectos como: **a)** La voluntad o disponibilidad procesal de la persona obligada a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral; **b)** La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan; **c)** Las circunstancias particulares, objetivas y subjetivas, en las que se cometió la conducta; **d)** La intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación; **e)** El monto económico o beneficio involucrado; y, **f)** El impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

Asimismo, para la correcta graduación de la sanción, el Consejo responsable debía valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida al accionante, precisando si esta fue ordinaria, especial o mayor, además de considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados.

Así, en cuanto al motivo de disenso planteado por el actor, relativo a que no hubo dolo en su actuar, esta Sala Regional lo estima **fundado**, como se explica.

En relación con la intencionalidad y los medios de ejecución, en la Resolución impugnada el Consejo General considera que:

“(…) EN EL PRESENTE CASO SE ACTUALIZA EL ELEMENTO VOLITIVO NECESARIO PARA TENER POR ACREDITADO EL DOLO DIRECTO, ELLO ES ASÍ PUES AL CONOCER PREVIAMENTE LA OBLIGACIÓN DE ENTREGAR EL INFORME DE APOYO CIUDADANO, RESULTA INDUBITABLE QUE EL SUJETO OBLIGADO OMITIERA PRESENTAR SU INFORME DE APOYO CIUDADANO, PESE A LOS RECORDATORIOS Y EXHORTOS FORMULADOS POR LA AUTORIDAD AL SUJETO INFRACOR”. **En ese sentido, concluye que el actor: “DESPLEGÓ UNA CONDUCTA DOLOSA AL NO PRESENTAR EL INFORME DE APOYO CIUDADANO A SABIENDAS QUE LE ERA EXIGIBLE”.**



Al respecto, este órgano jurisdiccional no comparte la consideración propuesta por el Consejo General, en atención a que el dolo directo se actualiza cuando hay una intención del sujeto activo en cuanto a obtener directamente el resultado típico, además de abarcar todas las consecuencias que, aunque no las busque, el sujeto prevé que se producirán con seguridad. En ese sentido, el dolo directo se compone de dos elementos: **a)** El intelectual; y, **b)** El volitivo.

De este modo, el primero de los elementos del dolo directo parte de que la voluntad obedece al conocimiento, por lo que para establecer que la persona quería o aceptaba la realización de un hecho previsto como delito o infracción se necesita constatar la existencia de un conocimiento previo; esto es, que la persona infractora sepa qué es lo que hace y conoce los elementos que caracterizan su acción como típica, de manera que ese conocimiento gira en torno a los elementos objetivos y normativos del tipo, pero no respecto de los subjetivos.

Por otro lado, el elemento volitivo del dolo directo supone que si bien hay un conocimiento de los elementos objetivos y normativos del tipo, **ello no es suficiente, pues también debe haber un deseo de realizar la conducta infractora.** Por ello, las acciones de la persona hacia la consecución de un resultado típico, sirve para determinar su existencia.

De este modo, se advierte que para actualizar el dolo directo deben conjugarse el conocimiento de la situación y la voluntad de realizarla, en términos de lo establecido en la tesis **1a. CVI/2005**,<sup>8</sup> bajo el rubro: **“DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS”**.

En el caso, esta Sala Regional considera que, contrario a lo establecido por el Consejo General, la actuación del accionante no

---

<sup>8</sup> Sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206.

## **SCM-JDC-1133/2021**

fue dolosa, en atención a que –como se advierte de las diversas constancias aportadas por la UTF— aquél aportó toda la información que estimó necesaria para cumplir con su obligación de presentar el Informe.

En efecto, de las constancias aportadas por la UTF –las cuales fueron en su oportunidad ingresadas al SIF por el promovente— es posible advertir que el actor informó a la autoridad responsable los ingresos que tuvo para efecto de promocionar su imagen y obtener el apoyo de la ciudadanía a su candidatura, así como los gastos que efectuó para tal efecto, la cual contiene los nombres de las personas aportantes, así como el monto y tipo de las aportaciones, además de especificar los gastos que llevó a cabo.<sup>9</sup>

De conformidad con lo expuesto, se estima que la calificativa de la infracción cometida por el actor como dolosa por parte del Consejo General es desproporcionada, puesto que contrario a lo sostenido por la autoridad responsable, aquél no omitió deliberadamente presentar el Informe, sino que bajo la consideración de que en su oportunidad había ido informando a la autoridad respecto de los ingresos y egresos que tuvo durante el período fiscalizado, estimó que ya había presentado el Informe.

Bajo ese entendido y con independencia de la información que previamente había ingresado al SIF, el dos de febrero –dentro del período previsto para la presentación del Informe— el accionante ingresó además las constancias que estimó equivalían al Informe, de ahí que –contrario a lo afirmado por el Consejo responsable— la actitud procesal de aquél no fue dolosa, puesto que sus acciones evidencian claramente una intención de cumplir con su obligación de dar transparencia a los ingresos y gastos que tuvo, con independencia de que los medios utilizados para ello no constituirían el Informe, como lo estableció esta Sala Regional en el fallo que dictó en el juicio **SCM-JDC-615/2021**.

---

<sup>9</sup> Entre ellos: **a)** Casa de campaña aportada en comodato; **b)** Cien cubrebocas; **c)** Apertura de cuenta bancaria **d)** Diez litros de gel antibacterial; y, **e)** Servicios personales a título gratuito de treinta y tres simpatizantes.



Por lo expuesto y toda vez que el dolo directo supone –como se adelantó– tanto el conocimiento de los elementos objetivos y normativos del tipo como la voluntad de realizar la conducta infractora –como se establece en la tesis **1a. CVI/2005**, ya citada–, al no haberse presentado el elemento volitivo, es evidente que en el caso **no se actualizó la conducta en forma dolosa**, sino que se trató de una **falta de cuidado** por parte del actor en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones.

\*\*\*

Precisado lo anterior, es necesario señalar que con respecto al impacto de las normas transgredidas, el Consejo General determinó que a través de la conducta infractora se había ocasionado una **falta sustantiva** que actualizaba un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización, así como una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normativa en materia de fiscalización y no únicamente su puesta en peligro.

Ello, pues con la omisión de presentar el informe de obtención de apoyo de la ciudadanía se actualizaba una vulneración sustancial en cuanto a la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos, así como a la transparencia en la rendición de cuentas y a la equidad en la contienda electoral.

Lo anterior, dado que la naturaleza y objeto de los informes consiste en verificar el cumplimiento de los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza respecto de los recursos que se emplean, además de garantizar el derecho a la información de la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado, así como dar continuidad a las siguientes etapas del procedimiento de fiscalización, pues en dicho acto se concentra la información contable que revisará la autoridad fiscalizadora, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

## SCM-JDC-1133/2021

Al respecto debe decirse que, si bien el accionante omitió presentar el Informe, puesto que la documentación que ingresó el SIF no puede considerarse como tal –como ya se estableció en la sentencia dictada en el juicio **SCM-JDC-615/2021**—, esta Sala Regional considera que –contrario a lo sostenido por el Consejo General— tal cuestión **no constituye necesariamente un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización.**

Lo anterior se estima así, pues como se desprende de la documentación ingresada por el promovente al SIF –y que consta en una carpeta presentada por el actor y remitida por la autoridad responsable junto con la demanda del **SCM-JDC-615/2021**—,<sup>10</sup> el accionante aportó la información sobre los ingresos que obtuvo y los gastos que llevó a cabo con la finalidad de promocionar su imagen y obtener así el apoyo de la ciudadanía a su candidatura, con base en la cual era posible advertir que, con el registro de sus operaciones, aquél buscaba dar transparencia a los ingresos y gastos que tuvo durante el período fiscalizado.

Se arriba a esta conclusión en virtud de que en dicha información constaba la siguiente: FORMATO CONTROL DE FOLIOS;<sup>11</sup> BAJAS;<sup>12</sup> BITÁCORA; USO DE CELULARES;<sup>13</sup> PÓLIZA DE DIARIO 1;<sup>14</sup> IMPRESIÓN DE PANTALLA DE LA PÓLIZA DE DIARIO 1;<sup>15</sup> PÓLIZA DE DIARIO 2;<sup>16</sup> IMPRESIÓN DE PANTALLA DE LA PÓLIZA DE DIARIO 2;<sup>17</sup> PÓLIZA DE DIARIO 3;<sup>18</sup> IMPRESIÓN DE PANTALLA DE LA PÓLIZA DE DIARIO 3;<sup>19</sup> PÓLIZA DE DIARIO

---

<sup>10</sup> Documentales que hacen prueba plena en términos de los artículos 14, numeral 5, así como 16, numeral 3 de la Ley de Medios, pues en conjunto con los demás elementos que obran en los expedientes, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generan convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

<sup>11</sup> Del que se desprenden treinta y seis recibos de aportación en especie de simpatizantes.

<sup>12</sup> En el que se enlistan trece simpatizantes que, a decir del actor, no participaron para el apoyo de recolección de firmas.

<sup>13</sup> Que contiene el listado con los números celulares del actor y treinta y nueve simpatizantes para recabar el apoyo de la ciudadanía.

<sup>14</sup> Que contiene la evidencia de la aportación en comodato de casa de campaña.

<sup>15</sup> Registrada el 06/02/2021 a las 14:58 horas en el SIF.

<sup>16</sup> Que contiene la evidencia de la donación en especie de cien cubre bocas.

<sup>17</sup> Registrada el 06/02/2021 a las 15:03 horas en el SIF.

<sup>18</sup> Que contiene la evidencia de la donación en especie de diez litros de gel antibacterial de 500 miligramos.

<sup>19</sup> Registrada el 06/02/2021 a las 15:07 horas en el SIF.



4;<sup>20</sup> IMPRESIÓN DE PANTALLA DE LA PÓLIZA DE DIARIO 4;<sup>21</sup> PÓLIZA DE INGRESOS 1.<sup>22</sup>

Así, de la referida información se desprende que el actor recibió como aportación en especie una serie de cubrebocas y gel antibacterial para que las personas que le apoyaron durante la etapa de obtención de apoyo –de las cuales también precisó que se trataba de aportaciones de servicios personales a título gratuito— pudieran llevar a cabo las tareas relacionadas con esa actividad, señalando además que le fue aportado en comodato un inmueble en el que instaló su casa de campaña.

Al respecto es relevante señalar que en la propia resolución impugnada se refiere claramente que la UTF clasificó al actor en el apartado denominado “B. OMISOS SIN INFORME CON REGISTRO DE OPERACIONES EN EL SIF”, al considerar que si bien el promovente no presentó su informe en el tiempo señalado por la Ley Electoral, ni en el requerimiento ordenado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General y enviado por la UTF, tiene registradas operaciones en el SIF.

En ese orden de ideas, esta Sala Regional considera que no obstante el actor omitió presentar el Informe, con la documentación por él aportada y registrada en el SIF, buscaba dar transparencia a los ingresos y gastos que tuvo durante la obtención de apoyo de la ciudadanía, habida cuenta que –como ya se mencionó— aquél aportó los documentos en los cuales constaban los ingresos que obtuvo, así como aquellos de los que se desprenden los gastos efectuados durante el período ya mencionado, de manera que la UTF tuvo a su alcance la información respecto de las actividades

---

<sup>20</sup> Que contiene la evidencia la prestación de servicios profesionales a título gratuito de treinta y tres simpatizantes.

<sup>21</sup> Registrada el 06/02/2021 a las 15:13 horas en el SIF.

<sup>22</sup> Que contiene la evidencia de apertura de cuenta bancaria por aportación de simpatizante en efectivo.

## SCM-JDC-1133/2021

realizadas por el accionante, así como del origen, destino y aplicación de los recursos utilizados.

Por lo expuesto, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que, en el caso concreto, la omisión del accionante no implicó un daño directo y efectivo del bien jurídico tutelado, como erróneamente lo consideró el Consejo responsable, sino —en todo caso— una conducta e infracción que solamente configuró un riesgo en el adecuado control de recursos, sin afectarlo directamente, pues mediante la información ingresada al SIF, se advierte que aquél buscaba dar claridad a los ingresos y gastos relacionados con la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía, sin obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento.

\*\*\*

Con respecto a los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados y la lesión, daño o perjuicio que se generó con la comisión de la falta, el Consejo responsable estimó que la omisión acreditada, imputable al promovente, se traducía en una falta de resultado que ocasionaba un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados; elementos que, sobre la base de que previamente había calificado la falta como dolosa, le llevaron a concluir que se trataba de una infracción que debía calificarse como **GRAVE MAYOR**.

Con relación a dicha calificativa, este órgano jurisdiccional estima que toda vez que previamente se determinó que la falta cometida por el accionante no es dolosa sino culposa, además de que no se causó un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización, la infracción no puede ser considerada como **GRAVE MAYOR**, como erróneamente lo consideró el Consejo responsable.

En tal virtud, para individualizar la falta el Consejo General debió considerar que la omisión del accionante implicó una **falta a su deber de cuidado**, que debe tener por efecto atenuar la sanción que, en su caso, le sea impuesta, pues —como se mencionó— su



intención fue proporcionar la documentación que diera claridad y transparencia a sus operaciones de ingresos y gastos.

Así, conforme a lo expuesto, es fundado el agravio expuesto por el promovente, puesto que la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato en el proceso electoral que actualmente se lleva a cabo en la Ciudad de México, así como en los dos subsecuentes, resulta una reacción jurídica desproporcionada, si se toma en consideración que con ellas se hace nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, a pesar de que la omisión atribuida no fue deliberada, según se ha visto.

Cabe mencionar que tal consideración —al estar de por medio el ejercicio de un derecho fundamental— resulta acorde con el constitucionalismo de los derechos que vivimos en México desde la reforma al artículo 1º de la Constitución de dos mil once, así como al principio PRO PERSONA al que estamos obligados como Tribunal Constitucional.

En consecuencia, esta Sala Regional considera que debe **revocarse** la resolución impugnada, así como los actos emitidos en consecuencia, así como restituir al accionante en su derecho político-electoral de ser votado, con fundamento en el artículo 84, numeral 1, inciso b), de la Ley de Medios.

Con base en lo expuesto, al haberse actualizado que el actor incurrió en una infracción que se actualizó a partir de una **falta de cuidado** en el cumplimiento de sus obligaciones, procede ordenar al Consejo General que vuelva a individualizar la sanción, en el entendido que ésta ya no podrá consistir en la pérdida del derecho a ser registrado en el proceso electoral en curso ni en los subsecuentes.

En consecuencia, la sanción a imponer deberá ser conforme a lo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción II de la Ley de Medios, la que tendrá que fijarse tomando en consideración que

## SCM-JDC-1133/2021

la omisión atribuida al actor no fue cometida de forma deliberada y/o dolosa.

Con respecto a la capacidad económica del promovente, de conformidad con lo previsto en el artículo 223 Bis, numeral 3 del Reglamento, ésta se determinará mediante la valoración de los documentos con que se cuente, así como aquellos derivados de consultas realizadas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales. En ese sentido, la sanción que eventualmente se impondrá al actor, deberá determinarse de conformidad con la capacidad económica establecida con base en la información que él mismo proporcionó.<sup>23</sup>

Lo anterior lo deberá realizar dentro de los **diez días naturales siguientes** a la legal notificación de esta sentencia, debiendo notificar personalmente al actor y a esta Sala Regional dentro de los **tres días** posteriores, con las constancias que acrediten la notificación.

Finalmente, se vincula al IECM a efecto de que lleve a cabo las acciones que a su competencia correspondan en torno al registro del actor como candidato sin partido en el respectivo cargo.

Por lo antes expuesto, esta Sala Regional estima que al haber resultado **fundados** los agravios previamente estudiados y suficientes para revocar la resolución así como los actos emitidos en consecuencia, es innecesario el análisis de los restantes, lo que es acorde con el criterio orientador contenido en la jurisprudencia **VI.2o.A. J/9**,<sup>24</sup> bajo el rubro: “**AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. CUÁNDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO**”.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, se:

---

<sup>23</sup> Precisada en la resolución **INE/CG216/2021**, a razón de treinta y nueve mil seiscientos veinte pesos con treinta centavos (**\$39,620.30**), en virtud del porcentaje del diez por ciento (**10%**) de los ingresos declarados por el actor, pues el INE determinó tomar en cuenta el ingreso y un porcentaje creciente, de ahí que los ingresos manifestados se ubicaron dentro del rango de entre los trescientos un mil y los seiscientos mil pesos (**\$301,000.00 a \$600,000.00**).

<sup>24</sup> Sustentada por el SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, enero de 2006, página 2147.



## RESUELVE

**PRIMERO.** Se **revoca** la resolución impugnada, así como los actos emitidos en consecuencia, en los términos y para los efectos señalados en la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Se **ordena** al Consejo General, individualizar nuevamente la sanción, en términos de lo establecido en la parte final de la última razón y fundamento de este fallo.

**NOTIFÍQUESE;** por **correo electrónico** al accionante, a la autoridad responsable y al IECM; por **oficio** al Consejo Distrital 09 del IECM; y, por **estrados** a las demás personas interesadas.

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

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

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

### **VOTO PARTICULAR<sup>25</sup> QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS<sup>26</sup> EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-1133/2021<sup>27</sup>**

<sup>25</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.

<sup>26</sup> En la elaboración de este voto colaboraron Rosa Elena Montserrat Razo Hernández y Silvia Diana Escobar Correa.

<sup>27</sup> En la emisión de este voto utilizaré los siguientes términos definidos:

<b>Término</b>	<b>Definición</b>
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Dictamen</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

## **1. Contexto**

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

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

Esta determinación fue revocada por mayoría de votos por esta Sala Regional al resolver el Primer Juicio de la Ciudadanía, para el efecto de que el Consejo General emitiera una nueva resolución en la que calificara nuevamente la falta cometida por la parte actora (consistente en la omisión de presentar su Informe) y realizara la individualización de la sanción correspondiente.

En este sentido, en dicha sentencia se determinó que para valorar la gravedad de las irregularidades se debían considerar aspectos tales como:

---

<b>INE</b>	diputaciones locales y alcaldías, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México
<b>Informe</b>	Instituto Nacional Electoral Informe de ingresos y gastos de campaña para la captación de apoyos de la ciudadanía
<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>Primer Juicio de la Ciudadanía</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas) SCM-JDC-615/2021
<b>Resolución Impugnada</b>	Acuerdo INE/CG407/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se da cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio SCM-JDC-615/2021
<b>SIF</b>	Sistema Integral de Fiscalización
<b>UTF</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral



- a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal de la persona obligada a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- b. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- c. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la conducta;
- d. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- e. El monto económico o beneficio involucrado; y
- f. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

Si bien la sentencia reconoció que la parte actora acusaba la inconstitucionalidad de la sanción relativa a no poder participar en los dos procesos electorales siguientes, consideró que esa cuestión se solucionaba con una interpretación conforme y ordenó al Consejo General emitir una nueva resolución en que considerara los elementos antes señalados en el caso concreto, para reindividualizar la sanción.

La resolución emitida en cumplimiento del Juicio de la Ciudadanía antes referido, es ahora la Resolución Impugnada.

## 2. Decisión de la mayoría

En la sentencia, la mayoría consideró **fundados** los agravios en que parte actora afirmó que la sanción impuesta era excesiva.

Lo anterior, porque si bien en la sentencia del Primer Juicio de la Ciudadanía se estableció que los registros y documentación ingresada por la parte actora en el SIF no era un Informe y ello implicó que la autoridad fiscalizadora no contara con la información y documentación necesaria para poder verificar sus ingresos y gastos durante la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía, afectando la certeza y transparencia de los recursos utilizados; la

## SCM-JDC-1133/2021

actuación de la parte actora no había sido dolosa porque aportó la información que había considerado necesaria para cumplir su obligación de presentar el Informe.

Ello, pues en consideración de la mayoría, **la parte actora informó a la autoridad fiscalizadora los ingresos que tuvo para efecto de promocionar su imagen y obtener el apoyo de la ciudadanía a su candidatura, así como los gastos que efectuó para ello.**

En este sentido, la mayoría consideró además que la parte actora ingresó al SIF la información antes referida durante el periodo previsto para la presentación del Informe; de lo que concluyó que la actitud procesal de la parte actora no había sido dolosa, ya que sus acciones evidenciaban claramente una intención de cumplir con su obligación de dar transparencia a los ingresos y gastos que tuvo, con independencia de que los medios utilizados para ello no constituyeran el Informe.

Por lo anterior, la mayoría consideró que en el caso no se había actualizado la conducta en forma **dolosa**, sino que se trató de una **falta de cuidado** en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de la parte actora en materia de fiscalización; de ahí que no constituyera necesariamente un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización, sino que la conducta solo configuró un riesgo en el adecuado control de recursos, que no obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento; por tanto, debió considerarse una **falta formal**.

En consecuencia, la mayoría consideró que debía **revocarse** la Resolución Impugnada, así como los actos emitidos en consecuencia, y restituir a la parte actora en su derecho político-electoral de ser votada, con fundamento en el artículo 84.1.b) de la Ley de Medios.

Lo anterior, para ordenar por segunda vez al Consejo General que vuelva a individualizar la sanción, en el entendido que ésta ya no podrá consistir en la pérdida del derecho de la parte actora a ser registrada en el proceso electoral en curso ni en los subsecuentes.



### 3. Razones de mi voto

Como lo sostuve al resolver el Primer Juicio de la Ciudadanía, la información que subió la parte actora al SIF no es un Informe -en esta parte las tres personas que integramos el pleno estuvimos de acuerdo desde entonces-, por lo que está acreditada la infracción de omitir presentar el Informe; situación que, incluso, constituye cosa juzgada.

En este sentido, con independencia de mi disenso en la sentencia del Primer Juicio de la Ciudadanía, está firme la decisión de la Sala Regional en aquél medio de impugnación, en el sentido de que está acreditado que lo que registró en el SIF no era un Informe.

Por esta razón, la individualización debía hacerse a partir de la consideración firme de que **los reportes de ingresos y gastos individuales que la parte actora había cargado al SIF no podían ser considerados un Informe.**

#### 3.1. La intencionalidad no es un elemento para determinar la gravedad de la infracción

Los agravios de la parte actora se sostienen en explicar que no tuvo la intención de cometer una infracción y que incluso, derivado de una confusión, consideró que había cumplido sus obligaciones en materia de fiscalización.

Disiento de las consideraciones de la mayoría pues, considerando que el único agravio de la parte actora descansaba justamente en cuestionar la intencionalidad de la comisión de la infracción, la gravedad de la conducta que estableció el Consejo General en la Resolución Impugnada no podía ser revalorada.

Esto, con independencia de que la calificación de la gravedad de la falta que hizo la responsable es acorde con el criterio contenido en la jurisprudencia 9/2016 de rubro **INFORMES DE GASTOS DE**

**PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA<sup>28</sup>**, en que la Sala Superior definió que la presentación extemporánea de los informes consiste una falta sustantiva. Con mucha mayor razón, la **omisión** en su presentación tiene, por lo menos, esa naturaleza.

Desde mi perspectiva, el que la parte actora hubiera o no realizado dolosamente la infracción, no determina el grado de afectación de la facultad de fiscalización del Instituto; esto es, el que la parte actora hubiera estado confundida y que por ello no hubiera presentado su Informe, no tiene ningún efecto práctico sobre la posibilidad que tuvo la UTF para fiscalizar sus ingresos y gastos, pues lo único que determinaría que aquella lo pudiera o no hacer **es contar con el Informe**, el cual no tuvo nunca y no pudo revisar porque la parte actora fue omisa en presentarlo -por la razón que haya sido-.

En este sentido, la ausencia de un Informe, dolosa o culposa resultaría de igual manera en que la UTF se encontrara materialmente imposibilitada a fiscalizar los recursos utilizados por la parte actora para la obtención del apoyo ciudadano.

Así, si la UTF estaba imposibilitada a realizar la fiscalización ante la comisión dolosa o culposa de la infracción, el bien jurídico tutelado estaría igualmente afectado en ambos casos; de ahí, que **la infracción resultara igualmente grave en cualquiera de los casos**.

Por lo expuesto, comparto las consideraciones expuestas en la Resolución Impugnada respecto al peligro en que se pone el sistema democrático en nuestro país cuando los sujetos obligados son omisos en la presentación de su Informe y desde mi perspectiva, no puede considerarse como una atenuante o considerarse suficiente para tener por subsanada su obligación fiscal electoral, la aseveración de haber tenido una confusión al creer que el registro de las pólizas en el SIF era lo mismo que presentar el Informe.

---

<sup>28</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016 (dos mil dieciséis), páginas 26 y 27.



Máxime cuando, la decisión voluntaria de contender por un cargo de elección popular por la vía independiente o sin partido, evidentemente implica derechos y obligaciones, siendo una de estas, precisamente la presentación del Informe con todo lo que ello implica.

Es decir, ante la trascendencia que implica ocupar un cargo de elección popular, el Estado ha impuesto ciertas cargas para quienes buscan ocuparlos; siendo una de estas la correcta rendición de cuentas, en los términos precisados por la norma. Obligación que la parte actora adquirió al solicitar su registro como aspirante a una candidatura sin partido y respecto de la cual no puede ser exentada por una confusión -de ser el caso-.

Con independencia de ello, entiendo que en la sentencia del Primer Juicio de la Ciudadanía se ordenó al Consejo General que al reindividualizar la sanción **por la infracción consistente en la omisión de presentar su Informe**, valorara la voluntad o disponibilidad procesal de la parte actora, obligada a presentar el Informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral.

Desde mi perspectiva, el análisis que hizo el Consejo General en torno al análisis la intencionalidad de la parte actora en la comisión de la falta fue correcta; sin que sea obstáculo para llegar a esa conclusión el argumento de la parte actora en el sentido de que la omisión de presentar su Informe se debió a su confusión en el uso del sistema por lo siguiente:

### **3.2. La afirmación de la parte actora no se respalda por las circunstancias bajo las que se realizó la fiscalización**

En lo que interesa, la Resolución Impugnada señaló que la parte actora tenía conocimiento de que estaba obligada a rendir cuentas, no solo por la vigencia de la normativa, sino porque además, la autoridad **le emplazó para que justificara su omisión, sin que respondiera.**

En consecuencia, quedó acreditado que, en el caso no hubo voluntad del sujeto infractor (la parte actora) de cumplir la normativa en materia de fiscalización en el plazo previsto para ello, pues no presentó el Informe ni contestó el requerimiento.

En este sentido, el Consejo General enfatizó, que la parte actora tenía conocimiento de las consecuencias que podría tener su actuar omiso, ya que:

- i. Reconoció haber recibido 2 (dos) correos recordatorios de la UTF para presentar su Informe a los cuales hizo caso omiso,
- ii. Manifestó su intención de contender por una candidatura sin partido,
- iii. Fue requerida por la autoridad, para presentar el Informe.

Por lo anterior, existieron circunstancias que le permitieron conocer su obligación de reportar los recursos obtenidos y erogados con motivo de los actos proselitistas que realizó para la obtención del apoyo de la ciudadanía; razón por la cual, **al tener certeza de que la parte actora sabía que debía entregar su Informe, estimó que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos que empleó en esta etapa.**

Así, las consideraciones expuestas -que comparto- hacen que carezca de razonabilidad la defensa opuesta por la parte actora, en el sentido de que existió una confusión al considerar que los reportes que había realizado en el SIF eran su Informe.

Lo anterior, pues suponiendo sin conceder que la inexperiencia o ignorancia de la parte actora resultara una excepción para la aplicación de las normas de fiscalización, fue notificada en reiteradas ocasiones de la omisión en que estaba incurriendo al no presentar su Informe.

En este sentido, la confusión de la parte actora había sido confrontada con un requerimiento expreso de la autoridad fiscalizadora, lo que razonablemente debió haberle hecho concluir, que había alguna inconsistencia en la información que había



cargado y, ante la consecuencia de la no presentación del Informe y la trascendencia que este tiene para la fiscalización de los recursos, la rendición de cuentas y la consolidación democrática, debió, por lo menos, haber respondido esos requerimientos explicando -como ahora lo hace en esta instancia- que en su consideración, ya había presentado su Informe.

Así, la existencia de diversas advertencias o requerimientos de una autoridad en el sentido de que se encontraba en falta respecto a la entrega de sus Informes, podría resultar un indicio lo suficientemente claro para -aun siendo una persona no familiarizada con el sistema de fiscalización- hacerle ver que había alguna inconsistencia o había incurrido en un error **o confusión** al estimar que había cumplido con su obligación de presentar el Informe y transparentar los recursos utilizados para la captación del apoyo ciudadano.

Por lo anterior, desde mi perspectiva, la ignorancia, confusión o desconocimiento no se sostiene frente a la existencia de una prevención expresa por parte de la autoridad fiscalizadora; pues aun cuando comparto que aquella pudo existir en algún momento del procedimiento de fiscalización -en todo caso, previo al primero de los requerimientos de la autoridad- después de la notificación del primer requerimiento, la parte actora podía tener un conocimiento cierto de que estaba en falta de sus obligaciones en fiscalización.

Esto, claro, con independencia de que la ignorancia de la ley no exime a nadie de su cumplimiento.

En este sentido, estimo que a través de la contestación al oficio de requerimiento respecto de la omisión de presentación de su Informe -que no realizó- la parte actora tuvo el medio y la oportunidad de hacer del conocimiento de la autoridad responsable lo que aquí afirma, que consideraba que al haber cargado o registrado pólizas en el SIF había cumplido su obligación de presentar su Informe, lo

que posiblemente hubiera dado origen a algún pronunciamiento en el que, de manera oportuna, se aclarara su confusión.

A pesar de ello, ahora en su demanda la parte actora señala que la autoridad debió requerirle cuando fue justamente eso lo que hizo la UTF, siendo que la misma parte actora omitió responder el requerimiento -aunque fuera a modo de aclaración para precisar que ya había cumplido su obligación pues las pólizas y demás documentos estaban cargados, lo que podría haber evidenciado a la autoridad la confusión en que la parte actora afirma haber estado.

Por ello, a diferencia de lo que concluyó la mayoría, desde mi perspectiva no solo la defensa sobre la existencia de una confusión de la parte actora no se sostiene, sino que es insuficiente para poder eximirla de sus obligaciones fiscales en materia electoral; lo anterior, pues al quedar evidenciado que la parte actora no presentó el Informe, **la autoridad electoral fiscalizadora no contó con la información y documentación necesaria para poder verificar los ingresos y gastos de la parte actora en la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía**, lo que afectó la certeza y transparencia de los recursos utilizados. De ahí que resulte conforme a derecho, imponerle una sanción.

#### **4. Análisis de la proporcionalidad de la sanción impuesta**

Sentado lo anterior, ya que habrían resultado infundados los agravios de la parte actora en torno a la consideración de la intencionalidad en la comisión de la falta, solo restaría el análisis del agravio sobre la falta de proporcionalidad de la sanción impuesta, consistente en la pérdida de su derecho a ser registrada en el proceso electoral en curso y los 2 (dos) subsecuentes.

##### **4.1. Pérdida del derecho de la parte actora a ser registrada como candidata en el actual proceso electoral [Artículo 456.1.d)-III de la Ley Electoral]**

Desde mi perspectiva y como sostuve desde la explicación de mi disenso en el Primer Juicio de la Ciudadanía, la sanción que se impuso a la parte actora consistente en la pérdida de su registro en el actual proceso electoral (contenida en el artículo 456.1.d)-III de la



Ley Electoral), es constitucional -lo que ha sido considerado así por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior- no es **excesiva ni desproporcionada**.

En ese sentido, al estar acreditada la falta, la cual, a mi consideración era **grave mayor** como concluyó el INE, dada la vulneración trascendental a los bienes jurídicos protegidos (transparencia, rendición de cuentas, equidad en la contienda y certeza respecto al origen de los recursos), lo procedente era imponer la consecuencia establecida en el artículo 456.1.d)-III de la Ley Electoral, que a la letra dice:

Artículo 456.

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

[...]

d) Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes:

[...]

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

En relación con la comparación que realiza la parte actora de la sanción que se le impuso frente a las sanciones a personas servidoras públicas, tal argumento no puede llevar a concluir que la actuación del Consejo General fue incorrecta pues el abanico de sanciones que se pueden imponer a las persona servidoras públicas por las infracciones que cometan es muy amplio y varía según la infracción cometida, la intencionalidad e incluso la materia en que se revise, por lo que una comparación tan genérica no es suficiente para concluir, a la luz de los argumentos que dio el Consejo General al explicar por qué se le imponía esa sanción, que esta es excesiva y desproporcionada.

En cuanto a la sanción en análisis (la establecida en el artículo 456.1.d)-III de la Ley Electoral) es la misma que se le impuso específicamente, a la persona que aspiraba a ser candidata de un partido político -referida por la parte actora en su demanda- ante la

misma infracción: no presentar su Informe; por lo que tampoco tiene razón al sostener que eso hace que esta sanción impuesta sea excesiva y desproporcionada.

En consecuencia, debimos haber confirmado esta parte de la Resolución Impugnada.

**4.2. Pérdida del derecho de la parte actora a ser registrada como candidata en los 2 (dos) procesos electorales siguientes [Artículo 456.1.d)-IV de la Ley Electoral]**

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

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

En la jurisprudencia 2/2012 (9a.)<sup>29</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:

- i. En primer lugar, **admisible** dadas las previsiones constitucionales, es decir, que busque un fin constitucionalmente legítimo.

---

<sup>29</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.



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

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

- i. **Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.** Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención de quienes legislan en el ejercicio de otros derechos<sup>30</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>31</sup>.
- iii. **Realizar un examen de necesidad.** Implica corroborar si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines

<sup>30</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>31</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.

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>32</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, 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>33</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 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.

---

<sup>32</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.

<sup>33</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.



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.

#### **4.2.1. Fin legítimo**

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

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

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

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

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

Dichos fines procuran cuidar y vigilar los recursos públicos, su licitud, monto, gasto y origen durante las contiendas electorales, a través de la facultad fiscalizadora que la Constitución otorga al INE.

#### **4.2.2. Idoneidad**

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

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

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

Ello es una medida que permite al INE conocer los montos involucrados y, por tanto, cuidar la utilización de recursos y salvaguardar la equidad en la contienda, en principio, a partir del análisis del contenido de los informes.

En tal sentido, la disposición de dicha norma busca asegurar que quien no cumpla las obligaciones de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas no llegue a cargos del poder público por la trascendencia que podría tener permitir este acceso, a alguien durante la obtención del apoyo de la ciudadanía no generó certeza justamente en torno al origen de esos recursos.

#### **4.2.3. Necesidad**

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

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



En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido<sup>34</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:

- i. 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).
- ii. 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,

---

<sup>34</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)

## **SCM-JDC-1133/2021**

esto es, se les impondrán las sanciones previstas en el artículo 456.1 de la LEGIPE.

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

- i. 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
- ii. Tratándose de personas aspirantes, con la pérdida del derecho a ser registradas como candidaturas independientes [sin partido en la Ciudad de México] y, si ya hubiera sido registrada, con la cancelación del mismo [artículo 456.1-c)-III de la LEGIPE].

De lo anterior, advierto que dichas medidas, también buscan desincentivar y sancionar conductas para el caso de que de las personas que aspiran a una candidatura incumplan la obligación de transparentar sus ingresos y gastos y rendir cuentas de los recursos empleados en ellas y la única forma de poder llevar a cabo el ejercicio de fiscalización dentro de un proceso electoral es a partir de un trabajo en colaboración de quienes contienden en las elecciones, por lo que son idóneas.

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

Así, considero que las diversas medidas tienen el mismo nivel de eficacia para lograr el fin que se plantea la sanción consistente en la pérdida del derecho de una persona aspirante a una candidatura independiente [sin partido en el caso de la Ciudad de México] a ser registrada como candidata en los 2 (dos) procesos electorales



siguientes; esto es evitar que las personas obstaculicen la actividad fiscalizadora del INE. Se explica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Por lo anterior, estimo que en la sentencia se debió inaplicar al presente caso la porción normativa prevista en el artículo 456.1-d)-IV de la Ley Electoral, y al ser infundados los agravios contra la individualización que hizo el Consejo General del INE al sancionar a la parte actora con la pérdida de su derecho a ser registrada con una candidatura sin partido en el actual proceso electoral, debimos revocar parcialmente la Resolución Impugnada a efecto de que únicamente se impusiera a la parte actora esta sanción, dejando

**SCM-JDC-1133/2021**

insubsistente la pérdida de ese derecho para los 2 (dos) procesos electorales siguientes.

\* \* \*

Por las razones expuestas emito este voto particular.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS  
MAGISTRADA**

ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA, EL CUAL TIENE PLENA VALIDEZ JURÍDICA DE CONFORMIDAD CON LOS NUMERALES SEGUNDO Y CUARTO DEL ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 3/2020, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE EMITAN CON MOTIVO DEL TRÁMITE, TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral.