



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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

EXPEDIENTES: SCM-JDC-1137/2021
Y SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS.

ACTORES: JOSÉ LUIS SALCEDO
BARRÓN Y HUGO HERNÁNDEZ
MENDOZA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA.

SECRETARIA: BERTHA LETICIA
ROSETTE SOLIS.

Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veintiuno¹.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** en lo que fue materia de impugnación, la resolución **INE/CG409/2021**, conforme a lo siguiente.

GLOSARIO

**Actores y/o
promoventes**

José Luis Salcedo Barrón y Hugo Hernández Mendoza, en su calidad de aspirantes a las candidaturas para las diputaciones locales por Mayoría Relativa de los distritos electorales 5 y 23, en las

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

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

	demarcaciones territoriales de Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón respectivamente, en el marco del proceso electoral concurrente 2020-2021.
Autoridad responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE o Instituto	Instituto Nacional Electoral.
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y de la ciudadana).
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley electoral o LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Resolución impugnada	Resolución INE/CG409/2021 del veintiocho de abril, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para dar cumplimiento de la sentencia dictada en los juicios SCM-JDC-617/2021 y SCM-JDC-620/2021 acumulados.
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
UTF o Unidad de Fiscalización	Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

De la narración de hechos que los actores hacen en sus respectivas demandas, así como de las constancias que obran en autos y de los



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

hechos notorios² que toma en consideración esta Sala Regional, se advierten los siguientes:

A N T E C E D E N T E S

I. Resolución primigeniamente impugnada (INE/CG216/2021).

El veinticinco de marzo, el Consejo General emitió la resolución 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.

En esa determinación se impuso a los actores una sanción consistente en la pérdida de su registro como candidatos sin partido a una diputación local en la Ciudad de México, así como con la imposibilidad de participar con una candidatura en los dos procesos electorales subsecuentes a consecuencia de haber omitido presentar su informe de ingresos y gastos relativos a la etapa de captación de apoyo de la ciudadanía.

² Invocados en términos de lo previsto en el artículo 15, primer párrafo de la Ley de Medios, así como en la tesis P. IX/2004, de rubro HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, abril de 2004, página 259, que resulta orientadora en el presente caso.

II. Primeros Juicios de la Ciudadanía.

1. **Demandas.** Inconformes con la determinación señalada en el numeral que antecede, los actores presentaron, respectivamente, sus escritos ante la autoridad responsable.
2. **Sentencia.** El veintidós de abril, esta Sala Regional resolvió revocar la resolución **INE/CG216/2021**, para los efectos siguientes:

“ ...

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

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

SEXTA. Efectos.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

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 los actores; 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”.

El resaltado es añadido.

III. Resolución impugnada.

En cumplimiento a la sentencia dictada por este órgano jurisdiccional en los juicios de la ciudadanía antes señalados, la autoridad responsable emitió una nueva determinación el veintiocho

de abril (**INE/CG409/2021**), en la que después de analizar diversos aspectos impuso a los promoventes las sanciones previstas en el artículo 456, numeral 1, inciso d) fracciones III y IV de la Ley General de la LGIPE, consistente en **la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos** en el marco del proceso comicial en curso, **así como en los dos procesos electorales subsecuentes**, con la consecuente vista a los treinta y dos organismos públicos locales electorales (OPLE's) y a la Secretaría Ejecutiva del INE.

IV. Segundos Juicios de la Ciudadanía.

1. Escritos. Inconformes con la resolución impugnada, el tres de mayo, los promoventes presentaron sus respectivos medios de impugnación ante esta Sala Regional.

2. Turno y radicación. Por acuerdo del cuatro siguiente, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes de los juicios de la ciudadanía **SCM-JDC-1137/2021** y **SCM-JDC-1140/2021** y turnarlos a la Ponencia a cargo del Magistrado José Luis Ceballos Daza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios; y, por acuerdo del cuatro posterior, el Magistrado Instructor radicó los expedientes en la Ponencia a su cargo.

3. Admisión y cierre de instrucción. Mediante proveídos del nueve de mayo fueron admitidas las demandas, y al no existir diligencias pendientes por desahogar, el doce posterior, en cada caso, se ordenó el cierre de instrucción, quedando los asuntos en estado de resolución.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, al haber sido promovidos respectivamente, por dos ciudadanos quienes, por derecho propio y en su calidad de aspirantes a candidaturas sin partido para las diputaciones locales de los distritos electorales uninominales **5** y **23** de la Ciudad de México, controvierten la resolución que fue emitida por la autoridad responsable en cumplimiento de lo que fue ordenado por este órgano jurisdiccional en la sentencia que se dictó en los juicios SCM-JDC-617/2021 y acumulado SCM-JDC-620/2021.

Resolución en la que la autoridad responsable determinó nuevamente imponer a los actores las sanciones consistentes en la pérdida de su derecho a registrarse como candidatos en el proceso electoral en curso, así como en los dos procesos electorales subsecuentes, lo que, en su concepto, transgrede su derecho de ser votados.

Supuesto que es competencia de este órgano jurisdiccional electoral y entidad federativa respecto de la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 35, párrafo 2; 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).

La razón esencial del Acuerdo General 1/2017,³ emitido por la Sala Superior el ocho de marzo de dos mil diecisiete, por el que determinó que los medios de impugnación que se presentaran contra los dictámenes y resoluciones que emitiera el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados correspondientes a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, y partidos políticos con registro local, serían resueltos por la Sala Regional que ejerciera jurisdicción en la entidad federativa atinente, perteneciente a su circunscripción, siempre que se relacionaran con los presentados por tales partidos políticos, respecto a temas vinculados al ámbito estatal.

Acuerdo INE/CG329/2017⁴ de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

SEGUNDA. Precisión del acto impugnado y autoridades responsables.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

Si bien en los respectivos escritos de demanda que dieron lugar a los juicios que se resuelven, se señaló en el rubro a la UTF, así como al Instituto Electoral de la Ciudad de México —a quien se atribuye la emisión de los acuerdos por los que se declaró improcedente su solicitud de registro—,⁵ lo cierto es que los motivos de disenso a que quedan referidas las demandas, están dirigidos a controvertir exclusivamente la resolución que dictó el Consejo General, a efecto de dar cumplimiento a lo que le fue ordenado por esta Sala Regional en los diversos juicios SCM-JDC-617/2021 y su acumulado SCM-JDC-620/2021.

Aunado a ello, se debe destacar que a propósito de la sentencia que este órgano jurisdiccional dictó en aquellos medios de impugnación, quedaron sin efectos los acuerdos que se atribuyeron al Instituto Electoral de la Ciudad de México —en los que se había determinado la improcedencia del registro de los promoventes—.⁶

En atención a lo anterior, para efectos de esta sentencia, se reputa como acto controvertido, exclusivamente la resolución **INE/CG409/2021** y como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

TERCERA. Acumulación.

⁵ En el caso del ciudadano Hugo Hernández Mendoza, fue el acuerdo IECM/ACU-CG-147/2021; mientras que el caso del ciudadano José Luis Salcedo Barrón fue el IECM/ACU-CG-144/2021, los cuales corren agregados a los expedientes SCM-JDC-737/2021 y SCM-JDC-738/2021.

⁶ Razón por la cual, los medios de impugnación SCM-JDC-737/2021 y SCM-JDC-738/2021 que los actores promovieron para controvertir los acuerdos emitidos por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM/ACU-CG-144/2021, así como IECM/ACU-CG-147/2021), fueron sobreseídos por sentencia del veintidós de abril.

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

En concepto de esta Sala Regional procede acumular los presentes juicios dado que, del análisis de las demandas, se advierte que existe **conexidad** en la causa porque en ambos casos se controvierte el mismo acuerdo y se exponen agravios idénticos.

De ahí que, por economía procesal, a fin de resolver de manera conjunta, expedita y completa los medios de impugnación, para evitar la emisión de resoluciones contradictorias, es que se estime procedente su acumulación, con fundamento en los artículos 31 de la Ley de Medios; 199, fracción XI de la Ley Orgánica; y, 79 del Reglamento interno.

En consecuencia, esta Sala Regional **acumula** el expediente **SCM-JDC-1140/2021** al diverso **SCM-JDC-1137/2021**, al ser éste el primero que fue recibido.

Por lo que se debe agregar copia certificada de los puntos resolutivos esta resolución al juicio acumulado.

CUARTA. Requisitos de procedencia.

Estos juicios de la ciudadanía reúnen los requisitos para estudiar la controversia, establecidos en los artículos 7, 8, 9 párrafo 1 y 13, párrafo 1, inciso b), 79 y 80 de la Ley de Medios.

a) Forma. En el caso, las demandas se presentaron por escrito, en cada una de ellas se hizo constar el nombre de quienes comparecen; su domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto impugnado y el órgano responsable, los hechos y los conceptos de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

agravio; además se ofrecieron pruebas y estamparon las firmas autógrafas correspondientes.

b) Oportunidad. Las demandas fueron presentadas dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios.

Lo anterior es así, toda vez que la resolución impugnada le fue notificada a los actores el **veintinueve de abril**, lo que se advierte de la cédula de notificación que obra en la certificación de disco compacto (CD) remitido por el INE⁷, mientras que las demandas se presentaron el tres de mayo, por lo que es evidente que se realizó dentro de los cuatro días previstos por la Ley de Medios.

Ello, con independencia de que los promoventes reconocen que esa fue la fecha en que tuvieron conocimiento de la resolución impugnada.

En dicho contexto, se surte el requisito de oportunidad en la presentación de las demandas porque el plazo para ello transcurrió del treinta de abril al tres de mayo; luego entonces, si las demandas fueron interpuestas el señalado tres de mayo, tal como se aprecia del sello de Oficialía de Partes estampado en los escritos relativos, es inconcuso que su presentación ocurrió en tiempo.

c) Legitimación. Los actores se encuentran legitimados para combatir la resolución impugnada, porque se trata de dos ciudadanos, quienes en su calidad de aspirantes a la candidatura

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

sin partido de los distritos 5 y 23 locales en la Ciudad de México, controvierten las sanciones que les fueron impuestas por no presentar su informe de gastos de precampaña, situación que estiman vulnera su esfera de derechos políticos electorales de ser votados.

d) Interés jurídico. Los actores cuentan con interés jurídico procesal para interponer los presentes medios de impugnación, ya que aducen que las sanciones que les fueron impuestas, transgreden sus derechos político-electorales de ser votados no solo para el proceso electoral en curso, sino también para los dos procesos electorales subsecuentes.

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

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia de los juicios de la ciudadanía, lo conducente es estudiar los agravios expresados en las demandas.

QUINTA. Estudio de fondo.

A. Síntesis de agravios.

- 1. Indebida apreciación sobre la imposibilidad de ejercer facultades de verificación fiscalizadora y vulneración a la garantía de audiencia por falta de notificación de errores y omisiones.***



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

Refieren los actores que fue indebido que la autoridad responsable al individualizar la sanción que les fue impuesta, arribara a la conclusión de que la omisión de presentar su informe hubiera imposibilitado el ejercicio de sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados, con la finalidad de constatar que el origen, monto, destino y aplicación de aquéllos se haya hecho conforme a las disposiciones de la materia.

Ello, porque en concepto de los actores, los sistemas informáticos como el SIF sirven para facilitar un análisis rápido y preciso de los datos capturados en dicho sistema (al respecto los actores señalan que la Secretaría Hacienda cuenta con un sistema similar al SIF y cuando detecta inconsistencias, entonces envía un requerimiento de información adicional para realizar aclaraciones).

En ese sentido, los actores afirman que a partir de las operaciones que registraron en el SIF, en cada caso, la autoridad fiscalizadora bien pudo ejercer sus facultades fiscalizadoras si hubiera accionado la función del SIF indicada con los propios datos que fueron registrados sobre los ingresos y la suma de todos los gastos que fueron reportados.

Igualmente, sostienen que, a partir de las operaciones registradas, la autoridad responsable debió tomar en consideración que, si de esa información se advertía la existencia de errores u omisiones, entonces correspondía notificarle las inconsistencias detectadas “en el informe respectivo”, para el efecto de tener oportunidad de subsanarlas.

A este respecto, los actores sostienen que fue indebido que se considerara que, con su omisión de presentar sus respectivos informes, se hubiera puesto en peligro la rendición de cuentas, ya que tal situación tendría sentido en un caso en donde se saboteara el sistema SIF, pero dicha no en el supuesto en donde una persona caiga en la confusión sobre la forma y medios en que debió informar al INE sus ingresos y gastos.

Por otro lado, señalan que el sistema de fiscalización del INE tiene un programa de trabajo para la administración de riesgos institucionales, con los que se trata de evitar que se presenten supuestos que pudieran comprometer el cumplimiento de la función de la autoridad fiscalizadora. Así, el hecho de que una persona se confunda sobre la forma en que debe presentar su informe no constituye verdaderamente un riesgo y de ser así, entonces se estaría poniendo en duda la funcionalidad y eficacia de los controles institucionales con que cuenta el proceso de fiscalización.

Asimismo, refieren que la norma "ISO 9001:2015" establece la diferenciación entre conceptos de "riesgo" y "peligro", y dentro de la tipología de "riesgos" que se establece en treinta y dos categorías, no se advierte como un riesgo los errores en que puedan incurrir las personas candidatas al momento de presentar sus informes de ingresos y gastos en el SIF.

De ahí que cuestionan que su omisión de presentar sus respectivos informes de ingresos y gastos, suponga un "riesgo", menos, cuando dicha circunstancia no está catalogada como tal en la "Metodología de Administración de Riesgos-Procesos del sistema de control interno institucional del INE".



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

Finalmente, con relación a esta temática, los actores enfatizan que lo que sí constituyó un riesgo en términos de dicha “Metodología del INE, fueron las diversas fallas que reportó el SIF y que mencionan ambos actores en sus demandas, lo cual, en su concepto, debió ser valorado por la resolución impugnada por tratarse de errores operativos que afectaron el funcionamiento de ese sistema.

2. Indebida apreciación sobre la intencionalidad en la conducta omisiva al individualizar la sanción.

Con relación a este tema, los actores sostienen que fue indebido que en la resolución impugnada se concluyera que la infracción que se les atribuyó fuera cometida a título de “dolo” (deliberadamente), ya que, como lo advirtió la Sala Regional al dictar la sentencia en los juicios SCM-JDC-617/2021 y su acumulado, su voluntad de informar sobre sus respectivos ingresos y gastos se pudo corroborar a través de diversas operaciones que fueron cargadas en el SIF, y de la cual se podían desprender las fuentes de financiamiento.

A pesar de ello, la resolución impugnada sigue sosteniendo que la omisión de rendir el informe correspondiente a la etapa de captación de apoyo de la ciudadanía fue intencional, no obstante ello obedeció a un error de apreciación de los actores, al considerar que con el registro de las operaciones se podía tener por presentado dicho informe.

Refieren los actores que a través del acuerdo INE/CG04/2021, fueron modificadas las fechas, entre otras entidades, de la Ciudad de México para la obtención de apoyo ciudadano porque se amplió

hasta el treinta y uno de enero, consecuentemente precisan que la obligación de entregar el informe en el plazo de treinta días a la conclusión de ese periodo (artículo 378, fracción I de la LGIPE)⁸ vencía hasta el “30 de febrero”⁹ y no el tres de febrero como lo sostuvo la autoridad.

Situación que, a decir de los promoventes, redujo en su perjuicio el plazo para la presentación de su informe a tres días para su elaboración, lo que aunado a los problemas que presentó el SIF con interrupciones en el servicio, favorecieron los errores humanos y las confusiones en que incurrió.

De ahí que estime que fue indebido que la autoridad responsable, a pesar de lo anterior, arribara a la conclusión de que la omisión que se les atribuyó fue dolosa, ya que debió tomarse en consideración que fue un **error de su parte, el hecho de confundir un informe con el hecho de registrar operaciones de ingresos y egresos en el SIF.**

3. Exceso y desproporcionalidad en la sanción impuesta (pérdida de derecho para participar en dos procesos electorales subsecuentes).

Sobre este aspecto, los actores estiman que a la luz de la finalidad perseguida por la fiscalización hay una tendencia a criminalizar a las personas que aspiran a una candidatura independiente ya que

⁸ “Artículo 378.

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

⁹ Así se refiere textualmente en las demandas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

consideran que la sanción que les fue impuesta es desproporcionada, cuenta habida que, por la falta de presentación de sus informes, prácticamente les castigan con sanciones más severas que las establecidas para quienes prestan un servicio público.

Además de que refieren que en el presente proceso electoral, los candidatos de partido político a consecuencia de dicha falta, han sido sancionados únicamente con la cancelación de su registro, pero no con la imposibilidad de aspirar a una candidatura a futuro, como ocurrió en el caso de los actores, a quienes se les impide participar en los dos procesos electorales subsecuentes.

En atención a ello es que considera que a las candidaturas provenientes de un partido político se les brinda un trato preferencial, lo que es contrario al artículo 1º de la Constitución, en razón de lo cual, solicita la inaplicación de la fracción IV del inciso d) del artículo 456 de la LGIPE, al considerar que es excesiva, desproporcionada y discriminatoria en contra de las candidaturas sin partido.

B. Análisis de agravios.

Por cuestión de método, los motivos de disenso serán analizados según la temática inmersa en cada uno de ellos, según se expone a continuación.

1. Indebida apreciación sobre la imposibilidad de ejercer facultades de verificación fiscalizadora y vulneración a la garantía de audiencia por falta de notificación de errores y omisiones.

En concepto de este órgano jurisdiccional los motivos de disenso en torno a esta temática son en unas porciones **infundados** y en otras **inoperantes**, como se explica.

En esencia, para los actores la resolución impugnada no debió considerar que la falta de presentación de su informe hubiera puesto en **peligro la rendición de cuentas**, toda vez que sostienen que con el registro que hicieron respecto de algunas operaciones, la autoridad fiscalizadora bien pudo cumplir con su función de verificación, ya que refieren que el SIF constituye una herramienta tecnológica capaz de procesar los datos de ingresos y egresos que fueron reportados y advertir la existencia de errores y omisiones.

Ahora bien, lo **infundado** del motivo de disenso reside en que al resolver los juicios SCM-JDC-617/2021 y su acumulado, este órgano jurisdiccional reconoció la importancia que tiene la presentación del informe a fin de no obstaculizar el ejercicio de la facultad fiscalizadora del INE.

Ello, porque a través de su presentación se permite que la autoridad fiscalizadora despliegue de manera fluida su trabajo de auditoría en relación con los recursos utilizados por las personas aspirantes a una candidatura sin partido, al contar con los datos necesarios y disponibles para analizar y valorar la totalidad de la información presentada (y sistematizada) por las personas obligadas y con ello



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

se pueda llevar a cabo de forma natural la fiscalización prevista por la legislación electoral, lo que se hizo al tenor siguiente:

“...el objetivo de la fiscalización es analizar los ingresos y gastos de las personas aspirantes a alguna candidatura independiente o sin partido; con la finalidad de transparentar los recursos que se utilicen (en la fase de obtención de apoyo de la ciudadanía) y vigilar que no se ocupen recursos de procedencia ilícita o que afecten el principio de equidad en la contienda electoral (como pudiera originarse con el rebase de tope de gastos).

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

Y junto con el informe se deberá adjuntar:

...
...

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

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

aportación, las declaraciones y firmas que autoricen al Instituto a obtener, de ser necesario, información.

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

Dicho en otras palabras, la presentación de los informes de conformidad con lo establecido en la normativa electoral (legislación, reglamentos, acuerdos y manuales) por parte de las personas aspirantes a candidaturas independientes o sin partido tiene como finalidad que el INE a través del SIF y de la información y documentación adjunta por cada una de las personas obligadas, no se obstaculice el trabajo de fiscalización del INE sobre los recursos que utilicen las personas obligadas en la etapa de obtención de apoyo ciudadano.

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

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

*Ello porque de conformidad con lo establecido por la normativa electoral y en específico con el artículo 237 del Reglamento de Fiscalización, **los requisitos generales del informe se deben presentar incluyendo:** i) la totalidad de ingresos y gastos realizados durante el ejercicio objeto del informe; ii) Considerar para su*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

elaboración a la totalidad de registros contables incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea; c) Tener soporte documental de la totalidad de operaciones; iii) Ser soportados por balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el Reglamento, y iv) Presentar la primera versión y última del informe debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas o su equivalente.

*Lo que denota que, contrario a lo afirmado por los actores, la sola presentación de reportes en el SIF y cierta documentación comprobatoria, por sí misma, no constituye el informe a **cuya entrega se encontraban obligados, lo que pone de manifiesto que no les asiste la razón al señalar que con esa información debió tenerse por satisfecha esa obligación a su cargo.***

*Sin que se deje de lado lo referido por los promoventes acerca de que no han recibido por escrito o por correo electrónico notificación alguna sobre algún tipo de prevención relacionada con la presentación del informe; porque, además de que obran en autos, diversas notificaciones (a través del SIF) en las que se le hace de su conocimiento la omisión de presentar su respectivo informe, así como el plazo que tenía para subsanar dicha omisión; **los propios actores reconocen haber recibido la primera notificación sobre la omisión de informes pero que hicieron caso omiso de dicho correo al considerar que con lo reportado en el SIF habían cumplido con su obligación**".*

Así, de lo trasunto, se puede advertir que al resolver esos juicios, este órgano jurisdiccional enfatizó la importancia que representaba la presentación de los informes para el ejercicio de la función fiscalizadora.

De ahí que, contrario a lo que sostienen los actores, no bastaba con que estuvieran precargados sus registros de ingresos y gastos para que el SIF hiciera por sí mismo las operaciones,¹⁰ ya que tal

¹⁰ Quienes refieren que ello se lograba accionado la función del SIF indicada con los propios datos que fueron registrados sobre mediante la aplicación de la función correspondiente.

situación no los relevaba de su obligación de presentar sus respectivos informes, tal como se consideró en la sentencia en cita que fue dictada por esta Sala Regional, cuyas razones quedaron firmes en términos de la jurisprudencia **12/2003**, de rubro “**COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA**”.¹¹

Por otro lado, con relación al argumento en el cual los promoventes señalan que la Secretaría de Hacienda cuenta con un sistema similar al SIF, en donde en los casos de dudas e inconsistencias, el Servicio de Administración Tributaria envía un requerimiento de información adicional para aclarar o complementar la información presentada, cabe mencionar que esos requerimientos a que alude, justamente, se dan en función de “información” previamente presentada ante dicho sistema (a través de las declaraciones fiscales).

En otras palabras, en el ámbito de la materia fiscal, la precarga de diversos comprobantes fiscales en el sistema que es utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no exime a las personas contribuyentes de presentar sus declaraciones fiscales (así, como en el caso concreto, el registro de diversas operaciones en el SIF no eximió a los actores de presentar sus respectivos informes de gastos e ingresos).

Por otro lado, en concepto de este órgano jurisdiccional, también deben desestimarse los planteamientos en donde los actores sostienen que como la omisión de presentar de informes **no está**

¹¹ Visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 9 a 11.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

catalogada como un “riesgo” en la “*Metodología de Administración de Riesgos-Procesos del sistema de control interno institucional del INE*”, entonces fue indebido que en la resolución impugnada se concluyera que la omisión de esos informes constituyera propiamente un “riesgo” que pudiera comprometer el cumplimiento de la función fiscalizadora a cargo del INE.

Lo **infundado** del motivo de disenso reside en que la omisión de presentar informes es una cuestión que no queda circunscrita al ámbito de actuación organizacional interna del INE —como sugieren los actores cuando invocan como sustento de su argumento manuales, reglas de procesos internos en el ámbito de organización del INE—.

En otras palabras, las obligaciones de las candidaturas sin partido en temas de fiscalización no encuentran su anclaje jurídico en los manuales y guías a que se refieren los actores en sus escritos de demanda (dirigidos más bien al ámbito organizacional interno).

Sino que, en principio, se debe tener presente que las facultades de fiscalización que el INE ejerce en relación con las actividades de los sujetos obligados, tiene como principal objetivo la tutela de bienes jurídicos, tales como la transparencia y rendición de cuentas, así como la certeza de la fuente, origen y destino de los recursos.

De ahí que, bajo esa lógica fue diseñado el sistema de fiscalización, el cual implica la participación de diversos órganos del INE: Consejo General, por conducto de la Comisión de Fiscalización, en términos del artículo 190, párrafo 2 de la Ley Electoral; la revisión de los informes de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el

apoyo de la ciudadanía es competencia de la UTF, según lo establecen los artículos 425 y 428, párrafo 1, inciso d), de la Ley Electoral, etcétera.

En ese sentido, la omisión de presentar los informes por quienes aspiran a una candidatura ya sea con o sin partido dificulta **que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados**, porque dicha autoridad debe contar con toda la información disponible que le permita evaluar si las personas destinatarias de la norma 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.

De ahí que, por las razones expuestas, se deban desestimar los argumentos en donde los actores aducen que como la omisión de presentar informes no fue catalogada como un “riesgo” en la *“Matriz de Administración de Riesgos Institucional del INE”*, así como en la *“Metodología de Administración de Riesgos-Procesos del Sistema de Control Interno Institucional del INE”* y demás lineamientos que citan en sus escritos de demanda entonces no debió ser considerado como tal en la resolución impugnada.

Igualmente, se deben desestimar los motivos de disenso en donde los promoventes argumentan la existencia de diversas fallas en el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

SIF; ello, toda vez que en su momento tal circunstancia no fue alegada y menos demostrada en los juicios SCM-JDC-617/2021 y SCM-JDC-620/2021 acumulados como cuestiones que en su momento les hubieran impedido presentar sus informes en tiempo y forma.

Por otro lado, también deben ser desestimados los motivos de inconformidad en donde los actores se duelen de que, si la autoridad fiscalizadora advirtió la “omisión” de presentación de sus informes, entonces debió hacerles llegar sus respectivos oficios de errores y “omisiones”, lo cual no ocurrió, por lo que estiman que con ello se vulneró su garantía de audiencia.

Al respecto, esas porciones de disenso son inoperantes cuenta habida que al resolver los juicios SCM-JDC-617/2021 y su acumulado, esta Sala Regional se explicó que en los casos en que las personas aspirantes hubieran **omitido** presentar sus informes, el INE acordó que no habría lugar a cursar ese tipo de oficios, sino que en esos casos, se haría un requerimiento a las personas interesadas con el objeto de que presentaran su informe y, con base en el mismo, estar en posibilidad de realizar observaciones a través de los oficios de errores y omisiones.

En lo conducente, en esa sentencia, medularmente se señaló lo siguiente, a saber:

*“En efecto, en el acuerdo **INE/CG72/2019** se determinó que **no se enviarían oficios de errores y omisiones** a las personas que aspiraran a un cargo de elección popular y **que hubieran omitido la presentación de su informe de ingresos y gastos**, al tenor siguiente:*

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

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

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

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

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

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

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

“SEGUNDO. Se ordena a la Unidad Técnica de Fiscalización requiera a aquellos sujetos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

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

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

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

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

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

En este sentido es importante destacar que la propia parte actora reconoce en su demanda que el 1° (primero) de febrero recibieron -en dichos correos-, un recordatorio de la UTF de que tenían que presentar su Informe en el SIF -correos que incluso aportan como prueba- y que el 3 (tres) siguiente volvieron a recibir un nuevo correo electrónico de la UTF en que le exhortaban a realizar su informe -correos de los que también aportan una impresión como prueba-.

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

Así, de lo trasunto se puede advertir que dicha sentencia, esta Sala Regional consideró que la garantía de audiencia de la parte actora fue respetada, puesto que en su momento fue debidamente requerida por la autoridad fiscalizadora, en términos de los acuerdos que emitió el INE según se razonó en esa determinación, cuyas razones quedaron firmes en términos de la jurisprudencia **12/2003**, de rubro "**COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA**" y, por tanto, dicha cuestiones no pueden volver a ser analizadas en los presentes juicios.¹²

Finalmente, no pasa desapercibido que los actores en sus respectivos escritos de demanda señalan que en el formulario de aceptación de registro de candidaturas que suscribieron indicaron el correo electrónico en el que podrían recibir los comunicados emitidos por el INE recibirían información al respecto.

De ahí que estiman que era en ese correo y no en el del SIF en donde debieron ser requeridos para tales efectos y no en otro diverso.

¹² Visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 9 a 11.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

Al respecto, esta Sala Regional estima que las porciones de esos motivos de disenso son **inoperantes** toda vez que las mismas fueron materia de pronunciamiento al resolver los juicios SCM-JDC-617 Y SCM-JDC-620/2021 acumulados,¹³ en donde en la parte conducente este órgano jurisdiccional señaló lo siguiente:

*“Sin que se deje de lado lo referido por los promoventes acerca de que no han recibido por escrito o por correo electrónico notificación alguna sobre algún tipo de prevención relacionada con la presentación del informe; porque, además de que obran en autos, diversas notificaciones (a través del SIF) en las que se le hace de su conocimiento la omisión de presentar su respectivo informe, así como el plazo que tenía para subsanar dicha omisión; **los propios actores reconocen haber recibido la primera notificación sobre la omisión de informes pero que hicieron caso omiso de dicho correo al considerar que con lo reportado en el SIF habían cumplido con su obligación**”.*

Aunado a ello, se debe tener presente que las notificaciones realizadas en el SIF se encuentran previstas en el artículo 9, párrafo 1, inciso f) del Reglamento de Fiscalización, el cual establece que las comunicaciones con la UTF:

- Se realizan **por vía electrónica**, mediante el Sistema de Contabilidad en Línea, a las personas aspirantes a candidaturas sin partido;
- Surten efectos a partir de **la fecha y hora visible en la cédula de notificación**;

¹³ En términos de la jurisprudencia 12/2003, de rubro “COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA”, visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 9 a 11.

- La cédula de notificación, las constancias de envío y los acuses de recepción y lectura se generan de forma automática; y
- **El sistema envía una notificación al correo electrónico que la o el aspirante hayan proporcionado como medio de contacto.**

En consecuencia, aun cuando los actores reiteren en juicios que se resuelven que no recibieron comunicación alguna en el correo electrónico que aportaron en el formulario de registro, lo cierto es que de conformidad con la disposición en cita, dichas notificaciones estuvieron bien hechas porque el medio previsto para ello era a través del SIF, el cual a su vez envía una notificación al correo proporcionado como contacto por la persona aspirante.

De ahí que por las razones expuestas, deban ser desestimados sus agravios en relación con la temática en comento.

2. Indebida apreciación sobre la intencionalidad en la conducta omisiva al individualizar la sanción y el exceso en las sanciones impuestas.

En concepto de este órgano jurisdiccional son **fundados** los motivos de disenso, como se explica.

Sobre este tema, en la resolución impugnada se consideró lo siguiente:

“c) Comisión intencional o culposa de la falta.

Del análisis de la conducta observada, es dable concluir que se cumple con los elementos que acreditan los elementos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

*constitutivos del **dolo directo**, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴.*

*En primer lugar se observa el elemento intelectual o cognitivo del dolo, toda vez que se parte del hecho cierto de que los sujetos obligados conocían previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y **gasto, es decir, conocían los supuestos, términos y condiciones a los que deben sujetar su conducta, en consecuencia, tenían conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que su actuar conllevaría la aplicación de una sanción, no solo porque la normativa legal y reglamentaria es vigente, sino también, porque la propia autoridad fiscalizadora, al momento que les requirió, les hizo del conocimiento la citada normativa.***

Una vez acreditado el elemento cognitivo, 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 obtención del apoyo ciudadano, resulta indubitable que los sujetos obligados omitieron presentar su informe, pese a los requerimientos de la autoridad.

Lo anterior se corrobora porque en el Sistema Integral de Fiscalización no existe constancia alguna que acredite que los sujetos obligados hayan presentado su informe de obtención del apoyo ciudadano ante la autoridad fiscalizadora.

Ahora bien, en apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵, al constituir el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa, en el presente caso su acreditación se hará a través de la prueba circunstancial, para lo cual se cuenta con el indicio de que:

*i) En sus demandas señalan que recibieron dos correos en el mes de febrero en los que se le recordaba y exhortaba a presentar su informe de ingresos y gastos; los cuales aducen haber ignorado porque la entrega de su informe, **bajo su óptica, lo realizaron en tiempo y forma el dos de febrero; lo que comprueba con “acuses de recibo del SIF”.***

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada Penal 1ª.CVI/2005 de rubro “DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS”.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada Penal 1ª.CVII/2005 de rubro “DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL”.

Esto es, pese a que los aspirantes tuvieron conocimiento de que recibieron comunicados de la autoridad electoral tendentes a darles a conocer la situación de omisión en que podían incurrir, optaron por hacer caso omiso de los mismos.

ii) Si bien los aspirantes, el dos de febrero (antes de la fecha límite para la presentación de su informe de gastos), ingresaron al SIF diversos reportes de operaciones, lo cierto es que dicha documentación y reportes que fueron cargados en dicha plataforma no son suficientes para actualizar la presentación del informe de gastos e ingresos en el periodo de obtención de apoyo ciudadano. Además que la autoridad fiscalizadora remitió sendo oficio de exhorto para que presentara el informe de conformidad con lo establecido en el Acuerdo CF/018/2020.

Es decir, que los sujetos obligados fijaron su voluntad en incumplir la ley. Este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocían la obligación a que se encontraban sujetos, es decir, la base del indicio es la certeza de que al no presentar sus informes tratando de justificarse fuera del momento procesal oportuno actuaron a sabiendas de que infringían la ley, tal como se ha demostrado.

*En este tenor, resulta incuestionable que los sujetos incoados desplegaron una conducta dolosa al **no presentar el informe de apoyo ciudadano** a sabiendas que les eran exigibles.*

En este orden de ideas, una vez que ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de los aspirantes a candidatos independientes materia de análisis, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se les impongan deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

El resaltado es añadido.

Ahora bien, de lo trasunto se puede apreciar que para la autoridad responsable en el caso concreto se constata la **intencionalidad** en la comisión de la falta a partir de tener por constatado el elemento *“intelectual o cognitivo del dolo, toda vez que se parte del hecho*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

cierto de que los sujetos obligados conocían previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, es decir, conocían los supuestos, términos y condiciones a los que deben sujetar su conducta, en consecuencia, tenían conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento”

Ahora bien, lo **fundado** de los agravios reside en que el elemento cognitivo intelectual a que se contrae la resolución impugnada presupone necesariamente estar libre de vicio.

Así, a partir de las características del caso concreto más que un actuar deliberado, los actores incurrieron en un error de considerar que con la información que habían subido al SIF el dos de febrero era suficiente para que se tuviera por cumplida su obligación de rendir sus respectivos informes.

En efecto, en la resolución impugnada la autoridad responsable reconoce que el dos de febrero los promoventes ingresaron al SIF diversos reportes de operaciones.

Bajo ese entendido y con independencia del tipo de información que ingresaron al SIF el dos de febrero del año en curso –dentro del período previsto para la presentación del Informe— los promoventes también registraron las operaciones que estimaron como equivalentes al informe, de ahí que –contrario a lo afirmado por la autoridad responsable— la actitud procesal de aquellos 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 tuvieron, 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-617/2021 y su acumulado.

Por lo expuesto y toda vez que el dolo directo supone 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**, de rubro: “**DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS**”¹⁶—, 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.

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 206, registro digital: 175605.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

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.

Al respecto debe decirse que si bien los actores omitieron presentar el Informe, puesto que la documentación que ingresaron al SIF no puede considerarse como tal –como ya se estableció en la sentencia dictada en los juicios SCM-JDC-617/2021 y su acumulado—, 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 –la que aportada por los actores con sus respectivos escritos de demanda—, ambos aportaron la información sobre los ingresos que obtuvieron y los gastos que llevaron a cabo con la finalidad de promocionar su imagen y obtener así el apoyo de la ciudadanía a sus candidaturas, con base en la cual era posible advertir que, con el registro de sus operaciones, aquellos buscaban dar transparencia a los ingresos y gastos que tuvieron durante el período fiscalizado.

Se arriba a esta conclusión en virtud de que los actores entregaron información el dos de febrero, lo que en su momento comprobaron con los acuses de recibo SIF (presentados como anexos 1, 2, 3, 4 y 5 en el caso del promovente Hugo Hernández Mendoza, y anexos 2, 3, 4, 5 y 6 en el caso del promovente José Luis Salcedo Barrón) y en términos de las carpetas que exhibieron con su escrito de demanda, en cada caso.

En ese entendido, es que para esta Sala Regional ese elemento intelectual o cognitivo que presupone el “dolo” —como voluntad intencional de querer y aceptar el resultado, ergo, el incumplimiento de la norma— a que se contrae la resolución impugnada, no quedaría integrado, según se ha visto.

Así, de la referida información se desprende que los promoventes recibieron como aportaciones 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.

Al respecto es relevante señalar que en la propia resolución controvertida se refiere claramente que la UTF clasificó a los promoventes en el apartado denominado “B. OMISOS SIN INFORME CON REGISTRO DE OPERACIONES EN EL SIF”, al considerar que si bien no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la LGIPE ni en el requerimiento ordenado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General y enviado por la UTF, **sí registraron operaciones en el SIF.**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

Por lo expuesto, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que, en el caso concreto, la omisión de los actores 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 aquellos buscaba dar claridad a los ingresos y gastos relacionados con la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía.

Con relación a dicha calificativa, este órgano jurisdiccional estima que toda vez que previamente se determinó que la falta cometida por los promoventes **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 la autoridad responsable.

En tal virtud, para individualizar la falta el Consejo General debió considerar que la omisión atribuida a los actores implicó una **falta a su deber de cuidado**, que debe tener por efecto atenuar la sanción que, en su caso, les 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 los actores, puesto que la pérdida de su derecho a ser registrado como candidatos 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.

EFFECTOS.

En consecuencia, esta Sala Regional considera que debe **revocarse** la resolución impugnada, así como restituir los actores 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 los promoventes incurrieron 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 registrados 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 la omisión atribuida a los actores no fue cometida de forma deliberada y/o dolosa.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

Con respecto a la capacidad económica de los actores, 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 a los promoventes, deberá determinarse de conformidad con la capacidad económica establecida con base en la información que ellos mismos proporcionaron.¹⁷

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 Instituto Electoral de la Ciudad de México a efecto de que lleve a cabo las acciones que a su competencia correspondan en torno al registro de los actores como candidatos sin partido en los respectivos cargos.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el juicio ciudadano **SCM-JDC-1140/2021** al diverso **SCM-JDC-1137/2021**. En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

¹⁷ La cual fue precisada en el punto "24" de la resolución **INE/CG216/2021**..

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

TERCERO. 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** a los actores, a la autoridad responsable y al 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, **archívense** los expedientes como asunto total y definitivamente concluidos.

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 PARTICULAR¹⁸ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS¹⁹ EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-1137/2021 Y ACUMULADO²⁰

¹⁸ 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.

¹⁹ En la elaboración de este voto colaboraron Rosa Elena Montserrat Razo Hernández y Silvia Diana Escobar Correa.

²⁰ En la emisión de este voto utilizaré los siguientes términos definidos:

Término

Definición



1. Contexto

Como explica la sentencia, la parte actora no rindió, en cada caso, 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 les 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, respectivamente, al considerar que se actualizaban los supuestos previstos por los artículos 378.1, 380.1-g); y 445.1-c) de la Ley Electoral.

Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen	Dictamen consolidado respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo de la ciudadanía de las personas aspirantes a los cargos de diputaciones locales y alcaldías, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México
INE	Instituto Nacional Electoral
Informe	Informe de ingresos y gastos de campaña para la captación de apoyos de la ciudadanía
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral o LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Primer Juicio de la Ciudadanía	Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas) SCM-JDC-617/2021 y SCM-JDC-620/2021, acumulados
Resolución Impugnada	Acuerdo INE/CG409/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se da cumplimiento a la sentencia dictada en los juicios SCM-JDC-617/2021 y SCM-JDC-620/2021, acumulados
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional 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:

- 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

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 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

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**

CONSIDERASE COMO FALTA SUSTANTIVA²¹, 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

²¹ 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

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.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

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.)²² la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispuso distintos requisitos que es necesario satisfacer para determinar si una medida establecida en la legislación, que restringe derechos humanos, es válida.

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

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

²² Tesis de jurisprudencia 2/2012 (9a.), de rubro **RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS**. Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, febrero de 2012 (dos mil doce), página 533.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

- i. Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.**
Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención de quienes legislan en el ejercicio de otros derechos²³.
- ii. Revisar la idoneidad de la medida.** Presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue la afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que buscan quienes legislan²⁴.
- iii. Realizar un examen de necesidad.** Implica corroborar si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto²⁵.

²³ Tesis 1a.CCLXV/2016, de rubro **PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA**, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016 (dos mil dieciséis), Tomo II, página 902.

²⁴ Tesis 1a.CCLXVIII/2016, de rubro **SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016 (dos mil dieciséis), Tomo II, página 911.

²⁵ Tesis 1a.CCLXX/2016, de rubro **TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016 (dos mil dieciséis), Tomo II, página 914.

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

En consecuencia, la medida impugnada solo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue la legislación es mayor al nivel de intervención en el derecho humano. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, por tanto, inconstitucional²⁶.

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

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

²⁶ El Tesis 1a.CCLXXII/2016, de rubro **CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016 (dos mil dieciséis), Tomo II, página 894.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

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.

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 omite 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS

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 sostenido²⁷ que el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otras medidas, respecto de situaciones idénticas o similares con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

²⁷ Al resolver el amparo en revisión 1115/2017, consultable en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1115-17-180316.pdf

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

- 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, 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:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

- 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JDC-1137/2021 Y
SCM-JDC-1140/2021
ACUMULADOS**

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 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 el Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior, 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.