

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-62/2021

APELANTE: EDGAR RICARDO ÁVILA VILLARREAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: SIGRID LUCIA MARÍA GUTIÉRREZ ANGULO Y NANCY ELIZABETH RODRÍGUEZ FLORES

Monterrey, Nuevo León, a 21 de abril de 2021.

Sentencia de la Sala Monterrey que **modifica**, en la parte impugnada, el dictamen y la resolución del Consejo General del INE que impuso la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente en el proceso electoral local 2021, así como, en los 2 procesos electorales siguientes al aspirante a candidato independiente a la presidencia municipal de Monclova, Ricardo Ávila, porque no presentó el informe de ingresos y gastos realizados durante la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía; **porque esta Sala considera que: i) respecto a la acreditación de la infracción**, el INE no vulneró el derecho de audiencia del recurrente, porque ante la omisión de la presentación del informe, le requirió y le indicó: **a.** infracción imputada (omisión de presentar el informe), **b.** lo que se solicitaba para subsanar la omisión (presentar el informe) y **c.** las consecuencias concretas a imponerse ante el incumplimiento (pérdida de registro como candidato aspirante), sin que el recurrente atendiera dicha observación. Por otra parte, la presentación de operaciones en el SIF no exime al recurrente de su deber de presentar su informe de egresos y gastos de la etapa de apoyo ciudadano ante la autoridad fiscalizadora. **Finalmente, ii) en cuanto a la acreditación de la individualización de la sanción**, las normas que regulan la sanción de pérdida o cancelación del registro de la candidatura independiente no son inconstitucionales, sin embargo, **tienen que ser interpretadas como una previsión legal que establece diversos tipos de infracción o modalidades de actualización de la falta, así como diversas consecuencias jurídicas o posibles sanciones**, y no sólo como una previsión que establece una sola falta y una sanción única.

Índice

Glosario	2
Competencia y procedencia.....	2

Antecedentes	2
Estudio de fondo	3
Apartado preliminar. Materia de controversia.....	3
Apartado I. Decisión general	4
Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión.....	5
Tema i. Derecho de audiencia en el procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos.....	5
Tema ii. Constitucionalidad de las normas que establecen la sanción por no presentar informes de ingresos y gastos realizados durante el periodo de obtención del apoyo ciudadanía	11
Apartado III. Efectos	18
Resolutivo	19

Glosario

Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley General/LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Resolución:	Resolución INE/CG218/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el estado de Coahuila.
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Autoridad responsable /fiscalizadora/Unidad Técnica:	Unidad Técnica de Fiscalización de Instituto Nacional Electoral.

Competencia y procedencia

2

1. Competencia. Esta Sala Monterrey es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se controvierte una resolución del Consejo General del INE, derivada de un procedimiento de fiscalización, en la que se impone como sanción la pérdida de registro de un aspirante a candidato independiente a la presidencia municipal de Monclova, Coahuila, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la cual este órgano ejerce su jurisdicción¹.

2. Requisitos procesales. Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos del acuerdo de admisión².

Antecedentes³

I. Revisión de informes de ingresos y gastos realizados durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía en el proceso local de Coahuila

¹ Lo anterior, con fundamento en el artículo 195, fracciones I y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como lo establecido en el Acuerdo General 1/2017 de la Sala Superior.

² Véase acuerdo de admisión.

³ **Hechos relevantes** que se advierten de las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes.



1. El 28 de octubre de 2020, el INE dio a conocer los **plazos para la fiscalización** de los informes de ingresos y gastos de precampaña para el proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021 entre ellos, Coahuila⁴.
2. El 15 de febrero de 2021⁵, **concluyó el plazo** para que los **aspirantes a candidaturas independientes presentaran los informes** de ingresos y gastos realizados durante la obtención del apoyo ciudadano respecto de los cargos de ayuntamientos, en el proceso electoral local 2020-2021 de Coahuila.
3. El 16 de febrero, la **Unidad Técnica requirió** al apelante, para que, en 1 día, presentara el informe de ingresos y gastos realizados durante la obtención del apoyo de la ciudadanía, la documentación correspondiente en el SIF⁶, hiciera las aclaraciones necesarias e informara la razón por la que no presentó el informe. Sin que el apelante diera contestación al requerimiento.

El 25 de marzo, **Consejo General del INE se pronunció** en los términos que se precisan al inicio del apartado siguiente.

Estudio de fondo

3

Apartado preliminar. Materia de controversia

1. En la **resolución impugnada**⁷, el Consejo General del INE **sancionó** al aspirante a candidato independiente a Presidente Municipal de Monclova, Ricardo Ávila, con la pérdida del derecho a ser registrado para dicha candidatura en el proceso electoral local 2021, así como, en los 2 procesos electorales siguientes, por la **acreditación de la infracción** consistente en la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos realizados durante la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía.

⁴ INE/CG519/2020. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS PLAZOS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS CORRESPONDIENTES A LOS PERIODOS DE OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO Y PRECAMPAA, DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO Y LOCALES CONCURRENTES 2020-2021. En el cual el INE, estableció que, concretamente en el estado de Coahuila, en lo que hace a las precampañas y apoyo ciudadano, la fecha límite para la entrega de los informes sería el 22 de enero de 2021, la notificación de Oficios de Errores y Omisiones el 8 de febrero, la respuesta a Oficios de Errores y Omisiones el 15 de febrero, la emisión del Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización el 9 de marzo, la aprobación de la Comisión de Fiscalización el 15 de marzo, la presentación al Consejo General el 18 de marzo y la aprobación del Consejo General el 25 de marzo.

⁵ En adelante, todas las fechas se refieren al año 2021, salvo precisión en contrario.

⁶ Oficio INE/UTF/DA/8029/2021.

⁷ Resolución de Consejo General del INE 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 AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021, EN EL ESTADO DE COAHUILA (INE/CG218/2021) de 25 de marzo.

2. Pretensión y planteamientos⁸. El apelante **pretende** que se revoque la resolución impugnada, y se deje sin efectos la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente en el proceso electoral local 2021, así como en los 2 procesos electorales siguientes, para lo cual hace valer los planteamientos siguientes:

a. Respecto a la acreditación de la falta, alega que la responsable vulneró su derecho de audiencia, porque en el oficio de prevención, básicamente, no le especificaron las consecuencias que podría tener en el supuesto de no presentar el referido informe de ingresos y gastos. Además, indebidamente, se tuvo por acreditada la omisión de presentar su informe, porque sí realizó operaciones en el SIF.

b. En cuanto a la individualización de la sanción, el recurrente aduce que es inconstitucional la sanción de pérdida del registro como candidato independiente a presidente municipal de Monclova, Coahuila, por lo que, solicita la inaplicación de los artículos 378, numeral 1 y 456, numeral 1, inciso d), fracción iv), pues, a su consideración se limita su derecho a ser votado.

4

3. Cuestiones a resolver. Determinar si a partir de lo considerado por la responsable y los agravios expuestos por el apelante: **i) Respecto a la acreditación de la falta:** ¿la responsable respetó el derecho de audiencia del impugnante en el proceso de revisión de los informes de ingresos? y ¿si el registro de operaciones en el SIF exime al recurrente de presentar su informe? y **ii) en cuanto a la individualización de la sanción** ¿si es inconstitucional la sanción impuesta al apelante?

Apartado I. Decisión general

Esta Sala Monterrey considera que debe **modificarse**, en la parte impugnada, el dictamen y la resolución del Consejo General del INE que impuso la sanción de pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el proceso electoral local 2021, así como, en los 2 procesos electorales siguientes al aspirante a candidato independiente a la presidencia municipal de Monclova, Ricardo Ávila, porque no presentó el informe de ingresos y gastos realizados durante la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía; **porque esta Sala considera que: i) respecto a la**

⁸ Conforme con la demanda presentada el 3 de abril. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente, admitió la demanda y, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró la instrucción.



acreditación de la infracción, El INE no vulneró el derecho de audiencia del recurrente, porque ante la omisión de la presentación del informe, le requirió y le indicó: **a.** infracción imputada (omisión de presentar el informe), **b.** lo que se solicitaba para subsanar la omisión (presentar el informe) y **c.** las consecuencias concretas a imponerse ante el incumplimiento (pérdida de registro como candidato aspirante), sin que el recurrente atendiera dicha observación. Por otra parte, la presentación de operaciones en el SIF no exime al recurrente de su deber de presentar su informe de egresos y gastos de la etapa de apoyo ciudadano ante la autoridad fiscalizadora. **Finalmente, ii) en cuanto a la acreditación de la individualización de la sanción**, las normas que regulan la sanción de pérdida o cancelación del registro de la candidatura independiente no son inconstitucionales, sin embargo, **tienen que ser interpretadas como una previsión legal que establece diversos tipos de infracción o modalidades de actualización de la falta, así como diversas consecuencias jurídicas o posibles sanciones**, y no sólo como una previsión que establece una sola falta y una sanción única.

Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión

Tema i. Derecho de audiencia en el procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos

5

1.1. Debido proceso y derecho de audiencia

El sistema jurídico mexicano, a partir de lo que dispone el artículo 14 de la Constitución General⁹, reconoce el derecho constitucional al debido proceso, al establecer formalidades esenciales para su validez y constitucionalidad¹⁰.

Entre otros aspectos, antes de cualquier acto de privación, una persona tiene el derecho de ser llamado a juicio a través del emplazamiento o notificación en la que sea informado de los hechos que se le imputan y las pruebas en las que se basa la acusación; que se otorgue el derecho a ofrecer y desahogar las pruebas

⁹ **Artículo 14.-** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

¹⁰ Véase la jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN del rubro: DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx>.

para su defensa; la oportunidad de alegar; el derecho a una resolución que dirima las cuestiones debatidas, y de presentar una impugnación¹¹.

Esto es, uno de los aspectos fundamentales para garantizar que un juicio cumpla con las reglas del debido proceso es que se garantice el conocimiento de la materia, hechos y pruebas en los que se sustenta una acusación, porque sólo de esa manera se garantiza que las personas involucradas en un juicio tengan la oportunidad de preparar una adecuada defensa, antes de un posible acto privativo o resolución que afecte sus derechos.

En el entendido de que el principio es exigible en todos los procedimientos judiciales o administrativos seguidos por todos los órganos jurisdiccionales en forma de juicio, que pueden dar lugar a un acto privativo de derechos.

No obstante, la forma en que debe darse la audiencia atiende a cada materia y se deben considerar las circunstancias, pues en las materias laboral, familiar sancionadora y civil las formalidades son distintas, para proteger los derechos reales, bienes, tranquilidad, paz, el trabajo y la libertad personal.

6

En materia electoral, en concreto en el ámbito de fiscalización, la consecuencia jurídica más grave que se puede aplicar es la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a un cargo de elección popular o, en su caso, la cancelación del mismo.

1.2. Derecho de audiencia en materia de fiscalización

La garantía de audiencia es el derecho de toda persona a que previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que pueda restringir o privarla del ejercicio de sus derechos, se le otorgue la oportunidad de defenderse en un juicio en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento, criterio sostenido en la jurisprudencia de rubro *INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña. LA AUTORIDAD*

¹¹ Así lo dispone la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. (jurisprudencia P./J. 47/95)

Criterio sostenido en el SUP-JDC-2507/2020 y SUP-JDC-1377/2020, por mencionar algunos.



*ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES*¹².

De manera que, el requerimiento en la revisión de informes es una formalidad esencial del procedimiento, por lo que la autoridad debe asegurarse que se realice con las mayores garantías, porque tiene la obligación de hacer del conocimiento a los partidos políticos, precandidatos y aspirantes a candidaturas independientes, las determinaciones relacionadas con omisiones e irregularidades en la presentación de los informes de ingresos y gastos realizados, a fin de que manifiesten lo que a su derecho corresponda.

En ese sentido, concretamente, en los procedimientos sancionadores y de fiscalización, las personas tienen derecho **a ser anticipados de manera precisa sobre las posibles consecuencias del incumplimiento**, como característica, en la mayoría de los casos, necesaria para garantizar el **respeto de las reglas y principio del debido proceso**¹³.

Los órganos responsables de resolver un procedimiento sancionador, evidentemente, **tienen el deber de notificar a los posibles infractores** sobre los hechos que serán la materia o base por la cual se seguirá, para que el probable responsable, acusado o persona a la que se atribuye alguna responsabilidad por la ejecución o participación en los mismos (sea llamado o vinculado a juicio), **así como de las consecuencias puntuales del incumplimiento de sus obligaciones**, con la finalidad de que **tenga la oportunidad de conocerlos**, para ejercer su derecho de defensa frente, a través del ofrecimiento de las pruebas que considere pertinentes, alegatos y demás derechos mencionados.

¹² Jurisprudencia 26/2015, de Sala Superior de rubro y texto: **INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.**- De lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 43, párrafo 1, inciso c), 75, 77, 78, 79, párrafo 1, inciso a), y 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, se concluye que en el procedimiento de fiscalización se debe observar por parte de la autoridad administrativa electoral la garantía de audiencia que consiste en el derecho de toda persona a que previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que pueda restringir o privarla del ejercicio de sus derechos o posesiones, se le otorgue la oportunidad de defenderse en un juicio en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento. En el modelo de fiscalización los precandidatos son responsables de la rendición de sus informes de gastos de precampaña ante el partido, por lo que pueden ser sancionados por incumplir con tal obligación. En ese sentido, la autoridad administrativa electoral tiene la obligación de hacer del conocimiento, tanto de los partidos políticos como de sus precandidatos, las determinaciones relacionadas con omisiones e irregularidades en la presentación de los informes de precampaña, a efecto de que manifiesten lo que a su derecho convenga, a fin de observar y tutelar el derecho de garantía de audiencia, tomando en consideración que la consecuencia jurídica que deriva del incumplimiento de las obligaciones en la presentación de sus informes, trasciende a los precandidatos, pues una de las sanciones que le puede imponer la autoridad por ese hecho, consiste, precisamente en impedirles el registro o cancelarlo.

¹³ Véase la sentencia de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, caso López Mendoza vs. Venezuela, sentencia de 1 de septiembre de 2011, en la que se indica: *Al respecto, la Corte ha indicado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas.*

De otra manera, **si no se cumple con esa formalidad esencial, se podría generar una afectación sustancial para el recurrente**, que podría dejarlo en estado de indefensión, precisamente, porque, por regla general, tendría que conocer la posible irregularidad de la cual se le acusa, así como las posibles consecuencias de su incumplimiento, incluyendo con precisión la posible cancelación del registro, para que los aspirantes o candidatos tomaran una decisión con mayores elementos.

Ello, sin que obste que, en los procedimientos de fiscalización, el derecho de audiencia puede darse a través de un **sistema automático de notificaciones**, es decir, que no es necesario que se realice una notificación a través de un actuario (emplazamiento a través de un oficio que se entrega directa y personalmente a cada uno de los sujetos requeridos).

8 Esto último, porque en dicho sistema o equipo oficial, subyace la finalidad de facilitar a la autoridad administrativa la fiscalización de los recursos públicos, y dicho sistema, se avisa de forma automática a los ciudadanos o partidos políticos sobre las notificaciones.

La dimensión de los procedimientos de fiscalización, por su magnitud, en cuanto a que sólo podrían enfrentarse, en el contexto de la experiencia, por el cual, el INE tendría que soportar la carga en cuanto a notificaciones reales, de manera que, prácticamente, es materialmente posible notificar a los miles de candidatos sobre los que se revisa su informe en caso de que existiera algún tipo de incumplimiento.

De ahí que, el derecho de audiencia es imprescindible, aun cuando las circunstancias materiales sean difíciles para conseguirla, porque es una formalidad prevista en el sistema constitucional mexicano y en cualquier sistema de justicia contemporáneo.

Sin embargo, el derecho de audiencia significa que antes de que una autoridad tome una decisión con la que pueden privarse o limitarse derechos, en especial los derechos humanos a una persona, éstas tienen el deber de advertir al posible o al presunto infractor, la consecuencia que puede generarse en caso de incumplimiento a algún requerimiento.



2. Resolución y actos del proceso concretamente revisados

En el caso, el 15 de febrero, el **recurrente omitió presentar su informe** de egresos y gastos de la etapa de obtención de apoyo ciudadano antes la autoridad fiscalizadora, en consecuencia, **la Unidad Técnica lo requirió**, para que, en un plazo de 1 día natural, registrara operaciones, entregara los avisos de contratación y agenda de eventos, adjuntara evidencia comprobatoria y presentara en el SIF, su informe de ingresos y gastos realizados durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía, **con la precisión** de que la omisión en la presentación del referido informe es motivo de sanción, la cual podría ser la *negativa del registro de la candidatura*.

3. Valoración

3.1. Esta Sala Monterrey considera que es **infundado** el planteamiento del impugnante, en cuanto a que la responsable vulneró su derecho de audiencia, porque ante la omisión de la presentación del informe, le requirió y le indicó, entre otras cosas: **a)** infracción imputada (omisión de presentar el informe), **b)** lo que se solicitaba para subsanar la omisión (presentar el informe) y **c)** las consecuencias concretas a imponerse ante el incumplimiento (pérdida de registro como candidato independiente), sin que el recurrente atendiera dicha observación.

9

Esto, porque la autoridad **avisó al recurrente sobre la posibilidad de que el incumplimiento podría traducirse en la consecuencia más grave que puede imponerse en el ámbito electoral a una persona**, como es la cancelación del registro, para evitar una afectación al derecho de defensa y, por ende, al debido proceso, no solamente a través del sistema automático de notificaciones, incluso, lo hizo a través del oficio de errores y omisiones notificado personalmente al recurrente.

Lo cual garantiza el sistema constitucional de derechos, pues en el caso, el requerimiento en cuestión **incluyó la advertencia o consecuencia concreta que puede darse en caso de incumplimiento**, como lo es la cancelación o la pérdida del derecho de ser registrado como candidato.

De ahí que, para esta Sala no se vulneró el derecho de audiencia del apelante, porque la **autoridad fiscalizadora, en el requerimiento especificó** cuál es la información y documentación que le hacía falta presentar, en concreto, le requirió

la entrega del informe de ingresos y gastos que realizó durante la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía, y **precisó que la falta de presentación del referido informe**, tendría como consecuencia la pérdida de su registro como candidato independiente a presidente municipal de Monclova, Coahuila¹⁴.

Esto, pues se respetó una exigencia que permitió anticipar al sujeto obligado acerca de una de las posibles medidas del incumplimiento, que es la pérdida del derecho de ser registrado como candidato, tal como lo sostuvo el legislador al momento de emitir la norma correspondiente.

Por tanto, se considera que se cumplió con los elementos fundamentales del derecho a audiencia, como se dijo anteriormente, como son especificar el hecho o documento que le falta entregar, y en concreto qué es lo que se le requiere, así advertir a la parte fiscalizada la posible consecuencia de ese incumplimiento que es, concretamente, la pérdida del derecho a ser registrado.

10

3.2. Por otra parte, se considera que **no tiene razón** el impugnante en cuanto a que indebidamente se tiene por acreditada la infracción por la falta de presentación de su informe de ingresos y gastos realizados durante la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía, porque en su concepto, debió tomarse en cuenta que sí registró operaciones en el SIF.

Lo anterior, porque los aspirantes a candidaturas independientes tienen la obligación de presentar ante la Unidad Técnica los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los **gastos tendentes a la obtención del apoyo de la ciudadanía**. Dichos informes deberán presentarse dentro de los 30 días

¹⁴ El 16 de febrero la autoridad fiscalizadora le requirió al apelante la notificación de su informe mediante el oficio INE/UTF/DA/8029/2021 que en esencia dice:

Por Ahora bien, dado que de la verificación al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), se observó que usted ha omitido presentar el Informe de obtención de apoyo de la ciudadanía, por lo que se REQUIERE que presente en el SIF, lo siguiente:

- *El informe que refleje los ingresos y gastos correspondiente al periodo para la obtención del apoyo de la ciudadanía.*
- *El registro de operaciones con su respectiva documentación comprobatoria que soporte los ingresos y gastos reflejados en el informe correspondiente.*
- *Los avisos de contratación que manifiesten los bienes y servicios contratados durante el periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía.*
- *El reporte de los eventos realizados en el módulo correspondiente del SIF, con su respectiva documentación soporte mediante la cual se detallen las actividades realizadas por el aspirante durante la obtención de apoyo de la ciudadanía.*
- *El motivo por el cual no presentó su informe de ingresos y gastos.*
- *Las aclaraciones que a su derecho convengan.*

Lo anterior, con el fin de que no incurra en alguna conducta que sea susceptible de sanción como las señaladas en el artículo 446, numeral 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Así, en los términos establecidos en el acuerdo CF/018/2020 referido, tiene usted un plazo de 1 día natural contado a partir de la notificación de la presente misiva, para presentar en el SIF lo antes solicitado.

*Finalmente, y en cumplimiento al resolutivo QUINTO del acuerdo CF/018/2020, es deber de esta autoridad recordarle que el artículo 378 de la LGIPE, señala que 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**.*

siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano (artículo 430, de la Ley General¹⁵).

Asimismo, la Ley Electoral local, establece que los aspirantes a una candidatura independiente deben presentar su informe de ingresos y gastos relacionados con las actividades para la obtención de apoyo ciudadano, ante la autoridad fiscalizadora, lo que de ninguna forma es equiparable a registrar de una póliza en el SIF¹⁶.

De manera que, el hecho de realizar registros en el SIF no sustituye, de ninguna forma, la obligación legal que tienen los aspirantes a una candidatura independiente de presentar su informe de ingresos y gastos relacionados con las actividades para la obtención de apoyo ciudadano.

Tema ii. Constitucionalidad de las normas que establecen la sanción por no presentar informes de ingresos y gastos realizados durante el periodo de obtención del apoyo ciudadanía

1.1. Criterio sobre la interpretación de las normas en materia de fiscalización que regulan las sanciones por el incumplimiento a la entrega oportuna de informes de aspirantes a candidatos independientes 11

En términos generales, la Constitución General establece el deber de resolver conforme a los criterios de interpretación jurídica ley, que tradicionalmente son reconocidos como gramatical, sistemático, y funcional¹⁷.

¹⁵ **Artículo 430.**

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

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.

¹⁶ Código Electoral del Estado de Coahuila De Zaragoza

Artículo 112

1. Vencido el plazo para la obtención del respaldo de la ciudadanía, y dentro de los tres días siguientes, todos los aspirantes que hubieren dado aviso de intención de ser candidaturas independientes, presentarán el informe detallado de sus ingresos y gastos, junto con la documentación comprobatoria respectiva, conforme lo disponga el reglamento que para tal efecto emita el Instituto.

¹⁷ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **Artículo 14**. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Una variante del método de interpretación sistemático es el análisis conforme con la Constitución General, de las normas aplicables, a efecto de optar o favorecer entre las lecturas posibles de una disposición o texto legal, aquellos que produzcan enunciados normativos que sean más apegados a la Constitución.

En concreto, en el caso la disposición legal que regula el tema en cuestión son los artículos 378, párrafo 1 y 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la LEGIPE, que establecen lo siguiente:

Artículo 378, párrafo 1:

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

Artículo 456, numeral 1, inciso d):

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

[...]

d) Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

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 de este;

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

V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

De tales enunciados legales, efectivamente, se advierte, entre otras, las siguientes **dos lecturas**:

Lectura u opción de **interpretación literal** de la norma, basada en una lectura gramatical, en la que el deber normativo implica que comete la infracción única de omisión de presentación de informe, el aspirante a candidato independiente que, **bajo cualquier supuesto**, como entrega extemporánea o falta total de informe, actualiza la infracción y, por tanto, indistintamente, debe responder de **la consecuencia única de pérdida del registro**.

Lectura u opción de **interpretación conforme** con la Constitución General, en la que, a partir de una lectura amplia pueden identificarse **diversas formas de**



actualización de la falta y, por tanto, la posibilidad de **sanciones diversas**, de acuerdo con la gravedad y circunstancias concretas de cada caso.

Incluso, la Sala Superior ha sostenido que la interpretación del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General, debe tomar en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las **agravantes o atenuantes** que pudieran existir en cada caso particular, a fin de no restringir de manera absoluta el ejercicio del derecho a ser votado, como es la presentación extemporánea del informe de ingresos y egresos realizados durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano, a diferencia de la omisión de presentar el mismo¹⁸.

1.2. Criterio adoptado por la Sala Superior respecto a la interpretación de las normas que prevén la pérdida de registro de un candidato

Recientemente, la Sala Superior determinó que en los casos en los que se pretenda sancionar por la falta de presentación de los informes de ingresos y gastos de precampaña, debe realizarse una interpretación conforme de las normas aplicables, máxime cuando se trata de suspender o limitar un derecho humano como el de ser votado, porque la aplicación en automático de la máxima sanción a todos los aspirantes que no entreguen el informe de gastos de precampaña, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, **es desproporcionado y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada**.

13

Ello, porque la interpretación y aplicación estricta y automática de la sanción prevista en el artículo 229 de la LEGIPE era incompatible con el ejercicio efectivo del derecho a ser votado, por lo que, **bajo interpretación conforme** que maximizara el derecho a ser votado, determinó que **ante la infracción** de omisión de entrega de informe de egresos y gastos de precampaña **no se establece una**

¹⁸ Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-1521/2016 y acumulados, en el cual se estableció:

Así, la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, en tanto la presentación extemporánea de tales informes, que también constituye una infracción a la normativa electoral, debe ser sancionada en la medida en que se retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

Ello, sin dejar de observar que la temporalidad en que se rinde no haga inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos en la ley para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad, una vez realizados los requerimientos necesarios que la ley permite en garantía del derecho al debido proceso.

De ese modo, los sujetos obligados aquí recurrentes no quedan exonerados o eximidos de responsabilidad, ya que la presentación extemporánea constituye una infracción que debe ser sancionada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso al momento de graduar la sanción.

Por ello, a partir del reconocimiento contenido en la resolución impugnada en torno a la extemporaneidad en la presentación del informe de precampañas, en la sanción que corresponda aplicar se deberá justipreciar el cumplimiento inoportuno en la presentación del informe de precampañas y valorar el plazo en que se llevó a cabo la rendición del informe, así como el bien jurídico que protege la disposición que transgrede.

sanción única, sino que admite la graduación respectiva, pues depende de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta.

Adicionalmente, la Sala Superior determinó, bajo una **interpretación conforme**, que no se debe aplicar la sanción de pérdida o cancelación del registro como candidato de forma gramatical o literal y en automático, sino que se debe ponderar y valorar las circunstancias, a fin de aplicar alguna de las establecidas en el catálogo de sanciones que prevé el artículo 456 de la LEGIPE para los aspirantes y precandidatos¹⁹.

En concreto, estableció que **no debe considerarse que la pérdida o cancelación del registro es la única consecuencia** que establece la Ley, ante la falta de presentación de los informes de ingresos y gastos, porque sólo es una de las sanciones, pero no la única, pues, de la propia ley se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes²⁰.

2. Resolución concretamente revisada

En el caso, el 15 de febrero, **concluyó el plazo** para que el impugnante, entonces aspirante a candidato independiente a la presidencia municipal de Monclova, Coahuila, **cumpliera con su deber de registrar en el SIF su informe** de ingresos y gastos realizados durante la etapa para la obtención del respaldo de la ciudadanía, **sin que el apelante lo presentara**.

El 16 de febrero, **la Unidad Técnica le requirió**, para que, en un plazo de un día natural (hasta el 17 de febrero), registrara operaciones, presentara los avisos de contratación y agenda de eventos, adjuntara evidencia comprobatoria y presentara el informe de sus ingresos y gastos, **sin que Ricardo Ávila atendiera al llamado**.

¹⁹ La Sala Superior al Resolver el SUP-JDC-416/2021 estableció: *En la aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en juego la supresión de un derecho fundamental consagrado en el artículo 35 constitucional, en relación con el artículo 1.º de la Ley Fundamental. De ahí que el Consejo General del INE debe interpretar y aplicar la norma en cuestión, analizando en todo momento la proporcionalidad de la sanción frente a este derecho a los precandidatos.*

En ese sentido, la interpretación de la norma que más favorece a los precandidatos es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de infracción, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme y sistemática –y armónica de los artículos 229, 445 y 456 de la LEGIPE– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes.

De esta manera, se considera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa se encontrará ahora obligada a analizar las circunstancias objetivas y subjetivas en que cada precandidato cometió la falta, para posteriormente determinar qué tipo de sanción era la que resultaba proporcional a cada uno de los infractores, pudiendo ser incluso la pérdida o cancelación del registro

²⁰ Cabe precisar que dicho criterio es aplicable al caso, porque la norma analizada por la Sala Superior en dicho precedente se refería a la sanción aplicable por la falta de presentación de informes de precampaña y campaña, y en el caso se estudia una norma similar, pues se trata de la sanción por la omisión de los aspirantes a candidatos independiente de entregar su informe de apoyo ciudadano.



El 25 de marzo, el Consejo General del INE **sancionó** al impugnante con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente a la presidencia municipal de Monclova, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, así como en los 2 procesos electorales siguientes, **porque** no presentó el informe de ingresos y gastos realizados durante la etapa de obtención del apoyo ciudadano.

Frente a ello, ante esta instancia, el recurrente señala que es inconstitucional la sanción de pérdida del registro como candidato independiente a presidente municipal de Monclova, Coahuila, por lo que, solicita la inaplicación de los artículos 378, numeral 1 y 456, numeral 1, inciso d), fracción iv), pues, a su consideración se limita su derecho a ser votado.

3. Valoración

3.1. Como se indicó, esta Sala Monterrey considera que **es fundado** el agravio del recurrente, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la pérdida o cancelación del registro es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales²¹, **sin embargo**, contrario a lo sostenido por el INE, las normas que regulan el tema en cuestión, relativas al deber y consecuencia de los tipos de incumplimientos en la presentación de informes de ingresos y egresos de la etapa de obtención de apoyo ciudadano, **tienen que ser interpretadas como una previsión legal que establece diversos tipos de infracción o modalidades de actualización de la falta, así como diversas consecuencias jurídicas o posibles sanciones**, y no sólo como una previsión que establece una sola falta y una sanción única.

15

Ello, porque, si bien el INE puede imponer una sanción acorde al grado de las normas del sistema jurídico en el que libremente decidió participar el recurrente, lo cierto, es que la autoridad fiscalizadora debió realizar una *interpretación conforme*, para reconocer las posibles variantes o modalidades en la acreditación

²¹ Así lo determinó la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad **22/2014** en la que declaró la constitucionalidad del artículo 378, numerales 1 y 2, argumentando lo siguiente: *Son infundados los anteriores argumentos, ya que la obligación de entregar oportunamente los informes financieros del proceso para recabar el apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidatos independientes, constituye la única forma de verificar el origen y destino lícito de los recursos económicos utilizados para tal fin, por lo que su exigibilidad, so pena de negar el registro o de imponer las sanciones que procedan, en su caso, son únicamente los medios coactivos para hacer efectiva dicha obligación, sin que ello signifique disuadir las aspiraciones de participar en el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos para postularse a un cargo de elección popular en forma independiente, pues para garantizar su eficacia, se requiere que todas las personas que lo intenten actúen con transparencia en cuanto al financiamiento que utilicen en cualquiera de las fases del procedimiento, para evitar cualquier ventaja artificial producto de la aplicación excesiva de recursos, y de la falta de control por parte de la autoridad electoral.*

de la infracción y, en consecuencia, las distintas posibilidades de sanción, **a efecto de permitir la individualización o graduación de la sanción y, con ello, la proporcionalidad de las sanciones.**

De otra manera, los enunciados normativos producidos, que prevén el supuesto y la sanción, resultarían desproporcional en su aplicación, ya que se estarían fijando consecuencias jurídicas o sanciones muy distintas a supuestos de hecho sustancialmente distintos, lo cual debe entenderse proscrito en el Estado Constitucional, en especial, porque no sólo podría estarse frente a situaciones con distintos grados de afectación al bien jurídico involucrado, sino ante distintas circunstancias de comisión, que evidentemente requerirían sanciones distintas.

De lo anterior, esta Sala Monterrey considera que **le asiste la razón al apelante** cuando aduce que las normas en cuestión vulneraron su derecho a ser votado, porque la aplicación en automático de la máxima sanción a todos los candidatos que no entreguen el informe de egresos y gastos de la etapa de obtención de apoyo ciudadano, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, **es desproporcionado y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada.**

16

En efecto, la autoridad fiscalizadora debió valorar las circunstancias particulares del caso, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir, con lo finalidad de evitar restringir el derecho a ser votado del recurrente.

3.2. Además, esta Sala considera que, conforme al criterio sostenido por la Sala Superior, el INE no debe aplicar la sanción de pérdida o cancelación del registro como candidato independiente **de forma gramatical o literal y en automático,** sino que tiene a su disposición **el catálogo de sanciones que prevé el artículo 456 de la LEGIPE para los aspirantes y precandidatos,** con la finalidad de que analice y valore todos los elementos y circunstancias en las que se cometió la infracción, de forma que, si decide aplicar la sanción máxima y con ello hacer nugatorio el derecho a ser votado de un ciudadano, esto acontecerá bajo los más altos estándares de justificación y legitimación que una restricción de un derecho humano fundamental amerita.

4.1. Finalmente, no le asiste la razón al apelante cuando afirma que la autoridad fiscalizadora le impuso una sanción prevista en la Ley de General exclusivamente



para los candidatos independiente a nivel federal, y no para los candidatos independientes a nivel local.

Lo anterior, porque contrario a lo que afirma el impugnante, de la propia Ley General se advierte que el INE es la autoridad, Constitucionalmente facultada, para realizar la fiscalización tanto a nivel federal, como local, por tanto, las regulaciones en materia fiscalización, también son aplicables para para las candidaturas independiente a nivel local. Máxime, que la norma electoral local, establece que el tema de fiscalización *estará a cargo de la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional, en los términos que establezca la Ley General* ²²

En consecuencia, lo procedente es **modificar** la resolución impugnada y ordenar al INE que, en plenitud de atribuciones, determine la sanción correspondiente de manera gradual, desde una amonestación, pasando por una multa, hasta con la pérdida del derecho del aspirante a candidato independiente infractor a ser registrado como candidato independiente o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

Apartado III. Efectos

17

Al haber resultado parcialmente fundados los agravios analizados, lo procedente es **modificar** la resolución, **para el efecto de que emita una nueva determinación en la que:**

1. En la siguiente sesión, posterior a la notificación de la presente sentencia, el órgano correspondiente, deberá presentar una nueva propuesta de resolución en la que deberá realizar una interpretación conforme del artículo 378, párrafo 1, y 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la Ley General, a fin de que la sanción pueda quedar individualizada debidamente.

Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como²³:

²² Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza
Artículo 162.

1. La revisión de los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo de la ciudadanía según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional, en los términos que establezca la Ley General. [...]

²³ Lo lineamiento se emiten en atención a lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-JDC-416/2021.

- a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- b. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
- c. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- d. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción;
- 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.

2. Dentro de las 24 horas siguientes, deberá informar a esta Sala Monterrey del cumplimiento que dé a la presente resolución, remitiendo las constancias respectivas.

Con la precisión de que la actual ejecutoria se tendrá por cumplida con la emisión de la determinación correspondiente.

18

Resolutivo

ÚNICO. Se **modifica**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución impugnada, para lo efectos señalados en la sentencia.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica



certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

..