



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE APELACIÓN Y JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTES:** ST-RAP-14/2021 Y ACUMULADOS

**PARTE ACTORA:** MORENA Y OTROS

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

**MAGISTRADOS PONENTES:** MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, ALEJANRO DAVID AVANTE JUÁREZ Y JUAN CARLOS SILVA ADAYA

**SECRETARIADO:** CELESTE CANO RAMÍREZ, DAVID CETINA MENCHI Y ALFONSO JIMÉNEZ REYES

**COLABORADORES:** LUCERO MEJÍA CAMPIRÁN, BRYAN BIELMA GALLARDO Y RODRIGO HERNÁNDEZ CAMPOS

Toluca de Lerdo, Estado de México, en sesión pública por videoconferencia iniciada el quince de abril de dos mil veintiuno y concluida el dieciséis siguiente.

**VISTOS**, para resolver los autos de los medios de impugnación que enseguida se enlistan, promovidos a fin de impugnar el dictamen consolidado **INE/CG197/2021** y la resolución **INE/CG198/2021**, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de diputados federales, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2020-2021.

Los medios de impugnación y actores son los siguientes:

EXPEDIENTES	PARTE ACTORA	MAGISTRATURA
<b>ST-JDC-113/2021</b>	<b>Victorino Apodaca García</b> , por propio derecho y en su calidad de ciudadano.	Alejandro David Avante Juárez
<b>ST-JDC-131/2021</b>	<b>Araceli García Muro</b> , por propio derecho y en su calidad de ciudadana.	Juan Carlos Silva Adaya

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

<b>EXPEDIENTES</b>	<b>PARTE ACTORA</b>	<b>MAGISTRATURA</b>
<b>ST-JDC-134/2021</b>	<b>Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz</b> , por propio derecho y en su calidad de ciudadano.	Marcela Elena Fernández Domínguez
<b>ST-RAP-14/2021</b>	<b>Partido Morena</b> , por conducto de quien se ostenta como su representante. propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.	Marcela Elena Fernández Domínguez

**R E S U L T A N D O**

**I. Antecedentes.** De los hechos narrados en las demandas y de las constancias que obran en los autos de los medios de impugnación citados al rubro, se advierte lo siguiente.

**1. Inicio del proceso electoral federal.** El siete de septiembre de dos mil veinte, inició el proceso electoral para renovar a las diputaciones federales del Congreso de la Unión.

**2. Acuerdo CF/018/2020 y CF/019/2020.** El veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo **CF/018/2020**, por el que se instruyó a la Unidad Técnica de Fiscalización el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación de los informes de ingresos y gastos de los sujetos obligados, durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña que aspiren a un cargo de elección popular durante el proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021.

En la propia fecha también se determinó mediante Acuerdo **CF/019/2020** los alcances de revisión, así como los lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreo de anuncios, espectaculares y demás propaganda colocada en vía pública, diarios, revistas, otros medios impresos, internet y redes sociales, derivado de la revisión de los informes de precampaña, apoyo ciudadano y campaña del proceso electoral ordinario.

**3. Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización.** El veintiocho de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto



Nacional Electoral, mediante acuerdo **INE/CG518/2020**, determinó las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como apoyo ciudadano y precampaña del proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, así como de los procesos extraordinarios que pudieran derivar de tales procesos.

**4. Convocatoria al proceso de selección interna.** El veintidós de diciembre del dos mil veinte, el Presidente y la Secretaría General del partido MORENA emitieron la Convocatoria al proceso de selección de candidaturas para diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

**5. Precampañas.** De conformidad con el calendario electoral, el periodo de precampañas para las diputaciones federales transcurrió del veintitrés de diciembre de dos mil veinte al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno.

**6. Informe de precampaña.** El veintidós de marzo posterior, la representación de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentó diecisiete informes de ingresos y gastos de precampaña, sobre el particular, el recurrente aduce que no se habían presentado ante la autoridad fiscalizadora porque consideraron que no tenían la obligación, al no haber celebrado precampañas.

**7. Actos impugnados.** El veinticinco de marzo del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el dictamen consolidado **INE/CG197/2021** y la resolución **INE/CG198/2021**, derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de diputados federales, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2020-2021, mediante las cuales diversos aspirantes fueron sancionados con la pérdida del derecho de ser registrados o en su caso si ya están hechos los registros, con la cancelación de los mismos, como candidatos a los cargos de diputaciones federales, correspondientes al proceso electoral federal 2020-2021.

## II. Juicios ciudadanos federales

### a) ST-JDC-134/2021 (Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz)

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

**1. Presentación.** Inconforme con lo anterior, el treinta de marzo del presente año, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz presentó medio de impugnación ante la Oficialía de Partes común del Instituto Nacional Electoral.

**2. Recepción de constancias y turno a Ponencia.** Al día siguiente, se recibieron las constancias del medio de impugnación en Sala Regional Toluca y, en la propia fecha, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente del recurso de apelación con la clave **ST-RAP-11/2021** y turnarlo a la Ponencia a su cargo.

**3. Radicación.** El uno de abril del año en curso, la Magistrada Instructora radicó en su Ponencia el referido recurso de apelación.

**4. Remisión de constancias de trámite.** El tres de abril siguiente, mediante oficio **INE/SCG/0782/2021**, el Secretario del Instituto Nacional Electoral remitió el informe circunstanciado y las demás constancias relativas al trámite del medio de impugnación.

**5. Reencausamiento.** El seis de abril posterior, el Pleno de este órgano jurisdiccional determinó reencausar el recurso de apelación a juicio para protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por estimarse la vía idónea.

**6. Integración y turno.** Derivado del Acuerdo de Sala de seis de abril de dos mil veintiuno, dictado en el expediente **ST-RAP-11/2021**, al día siguiente, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente **ST-JDC-134/2021** y lo turnó a la Ponencia a su cargo.

**7. Radicación, admisión y requerimiento.** El siete de abril de dos mil veintiuno, la Magistrada Instructora radicó en su Ponencia el referido juicio ciudadano, admitió la demanda y requirió diversa información al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como a los órganos de MORENA.

**8. Desahogo de requerimiento.** El ocho y nueve de abril posterior, el Secretario del órgano máximo de dirección de la autoridad administrativa



electoral nacional y el representante propietario de MORENA ante ese Instituto, presentaron en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, diversa documentación en atención al requerimiento antes precisado. Lo cual, fue acordado por la Magistrada Instructora en su oportunidad.

**9. Cierre de instrucción.** El quince de abril de dos mil veintiuno, la Magistrada Instructora al no encontrar diligencias pendientes, declaró cerrada la instrucción.

**b) ST-JDC-113/2021 (Victorino Apodaca García)**

**1. Presentación.** Inconforme con los citados actos impugnados, el uno de abril del presente año, Victorino Apodaca García promovió juicio ciudadano ante la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional.

Cabe aclarar, que en el Acuerdo Plenario de dos de abril del año en curso, la Sala Superior de este Tribunal escindió la demanda de quien denominó **Victoriano -sic-** Apodada García; sin embargo, de los elementos que obran en autos, consistentes en la copia de la credencial de elector del actor, el oficio de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Federal y Local Concurrente 2020-2021 y el nombre que aparece en la demanda es **Victorino** Apodaca García, por lo que se considera que es el nombre correcto de quien promovió la demanda que dio origen al expediente **ST-JDC-113/2021**.

**2. Turno a Ponencia.** Al día siguiente, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con la clave **ST-JDC-113/2021** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Alejandro David Avante Juárez, ordenando en el propio proveído el trámite de ley.

**3. Radicación y requerimiento.** El tres de abril del año en curso, el Magistrado Instructor radicó en su Ponencia el referido juicio ciudadano; asimismo, requirió al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que informara sobre la fecha en la cual fue practicada la notificación al actor, respecto el dictamen consolidado y de la resolución **INE/CG198/2021**.

**4. Remisión de constancias de trámite.** El cuatro de abril siguiente, mediante oficio **INE/JTG/138/2021**, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió el informe circunstanciado y las demás constancias relativas al trámite del medio de impugnación.

**5. Desahogo de requerimiento.** El seis del propio mes y año, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante oficio **INE/SCG/0849/2021**, remitió las constancias de notificación solicitadas en el requerimiento de tres de abril del presente año.

**6. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió la demanda y, al no encontrar diligencias pendientes, declaró cerrada la instrucción.

**c) ST-JDC-131/2021 (Araceli García Muro)**

**1. Presentación.** A fin de controvertir los actos impugnados, el dos de abril del presente año, Araceli García Muro, por su propio derecho, presentó juicio ciudadano ante la responsable.

**2. Remisión de expediente a Sala Regional Toluca.** El tres de abril del presente año, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó la integración del cuaderno de antecedentes **63/2021** y la remisión del presente juicio a este órgano jurisdiccional por ser de su competencia.

**3. Recepción de constancias y turno a Ponencia.** El seis de abril siguiente, se recibieron las constancias del medio de impugnación en Sala Regional Toluca y, en la propia fecha, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente del juicio ciudadano con la clave **ST-JDC-131/2021** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Juan Carlos Silva Adaya.

**4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el juicio en la Ponencia a su cargo; asimismo, admitió la demanda y, al no encontrar diligencias pendientes, declaró cerrada la instrucción.



### III. Recurso de apelación

#### d) ST-RAP-14/2021 (MORENA)

1. **Presentación.** El veintinueve de marzo del presente año, el partido MORENA interpuso recurso de apelación en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral.

2. **Acuerdo de Sala Superior.** El dos de abril del presente año, la Sala Superior de este Tribunal determinó escindir la demanda del expediente **SUP-RAP-72/2029**, para que las diversas Salas Regionales conocieran de lo que correspondiera a su ámbito competencial, entre ellas, Sala Regional Toluca.

3. **Recepción de constancias y turno a Ponencia.** El cuatro de abril siguiente, se recibieron las constancias del medio de impugnación en Sala Regional Toluca y, en la propia fecha, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente del recurso de apelación con la clave **ST-RAP-14/2021** y turnarlo a la Ponencia a su cargo.

4. **Radicación y requerimiento.** El seis de abril del año en curso, la Magistrada Instructora radicó en su Ponencia el referido recurso de apelación y requirió al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como a los órganos de MORENA diversa documentación relacionada con el presente asunto.

5. **Desahogo de requerimiento.** El siete de abril posterior, el Secretario del órgano máximo de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional y el representante propietario de MORENA ante ese Instituto, remitieron diversas constancias que les fueron requeridas, lo cual fue acordado por la Magistrada Instructora en su oportunidad.

6. **Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió la demanda y, al no encontrar diligencias pendientes, declaró cerrada la instrucción.

### CONSIDERANDO

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones III, VIII y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, incisos a), c) y g); 192, párrafo primero, y 195, párrafo primero, fracciones I, IV y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1°; 3°, párrafo 1 y 2, inciso a) y c), 4; 6, párrafo 1; 79 y párrafo 2, inciso b); 4°; 6°, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 44, párrafo 1, inciso b), 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de tres juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la cual fueron sancionados con la pérdida del derecho a ser registrados como diputados federales por diversos Estados o, en su caso, si ya estuviera hecho el registro, con la cancelación del mismo, es decir, se trata de un asunto estrechamente vinculado con la contravención al derecho político-electoral de los ciudadanos actores de ser votados a los cargos en cuestión, de Michoacán, Hidalgo y Colima, respectivamente, entidades federativas que se ubican dentro de la Circunscripción en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Respecto del recurso de apelación, por tratarse de un medio de impugnación interpuesto por un partido político nacional, en el caso MORENA, en contra de actos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, específicamente el dictamen consolidado **INE/CG197/2021** y la resolución **INE/CG198/2021**, relativo a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de los ingresos y gastos de precampaña de diputaciones federales, correspondientes al proceso electoral federal ordinario 2020-2021, en el que se sancionó a diversos ciudadanos con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos al cargo de diputados federales correspondientes a entidades federativas que se ubican dentro de la Circunscripción en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción, competencia que también se sustenta en el acuerdo de escisión de tres de



abril del año en curso, emitido por Sala Superior en el expediente **SUP-RAP-72/2021**, los cuales se enlistan a continuación.

NOMBRE	ENTIDAD FEDERATIVA
Araceli García Muro	Colima
Victorino Apodaca García	Hidalgo
Humberto Soberano Ramírez	Michoacán
Maria Magdalena Ruperto Nájera	Estado de México
Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo	Estado de México
Rosa Evelia Villarruel Figueroa	Colima
Missael Guerrero Martínez	Estado de México
Guillermo Vergara	Estado de México
Iván Arturo Pérez Negrón Ruíz	Michoacán

**SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.** El uno de octubre de dos mil veinte, Sala Superior de este Tribunal Electoral emitió el acuerdo General **8/2020** por el cual, aunque reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo Segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de ese órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución de los presentes juicios ciudadanos y del recurso de apelación de manera no presencial.

**TERCERO. Acumulación.** Del estudio de las demandas que motivaron los presentes medios de impugnación, se advierte que existe conexidad en la causa, toda vez que en todos los juicios se impugnan los mismos actos, esto es, el dictamen consolidado **INE/CG197/2021** y la resolución **INE/CG198/2021**, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de diputados federales, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2020-2021, por lo que se procede a acumular los juicios **ST-JDC-113/2021**, **ST-JDC-131/2021** y **ST-JDC-134/2021**, al diverso **ST-RAP-14/2021**, por constituir el medio de impugnación principal que incluso comprende a los actores de los juicios acumulados.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 79 y

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

80, tercer párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

**CUARTO. Requisitos de procedencia.** Los presentes medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, 42, 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I y 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se expone.

**1. Forma.** Se cumple, dado que en las demandas de los juicios ciudadanos y en el recurso de apelación constan los nombres y las firmas autógrafas de los actores, la identificación de los actos impugnados, la autoridad responsable, los hechos en que se basan las impugnaciones y los agravios que les causan, respectivamente.

**2. Oportunidad.** Respecto de los juicios ciudadanos y el recurso de apelación, las demandas fueron presentadas dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De los juicios ciudadanos con clave **ST-JDC-134/2021**, **ST-JDC-113/2021** y **ST-JDC-131/2021** se considera satisfecho a partir de la fecha en que los ciudadanos manifiestan en la demanda respectiva haber tenido conocimiento de los actos impugnados, porque de las correspondientes constancias de notificación remitidas por la autoridad responsable previo requerimiento, se advierte que fueron notificados con posterioridad a la presentación de las demandas.

Así, de las respectivas demandas se desprende que los inconformes tuvieron conocimiento de los actos controvertidos, en las fechas siguientes:



EXPEDIENTES	FECHA DE CONOCIMIENTO	FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA	OPORTUNIDAD
ST-JDC-134/2021	Veintinueve de marzo de dos mil veintiuno	Treinta de marzo de dos mil veintiuno.	El plazo transcurrió del treinta de marzo al dos de abril.
ST-JDC-113/2021	Veintinueve de marzo de dos mil veintiuno.	Uno de abril de dos mil veintiuno.	El plazo transcurrió del treinta de marzo al dos de abril.
ST-JDC-131/2021	Treinta de marzo de dos mil veintiuno.	Dos de abril de dos mil veintiuno.	El plazo transcurrió del treinta y uno de marzo al tres de abril.

Por lo anterior, se considera satisfecho el requisito de oportunidad.

Respecto del recurso de apelación **ST-RAP-14/2021**, se considera en tiempo porque el acto impugnado se emitió el veinticinco de marzo del presente año y se impugnó el veintinueve del mismo mes y año, esto es, dentro del plazo de cuatro días que para tal efecto prevé la citada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Legitimación, personalidad y personería.** Respecto de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fueron promovidos por parte legítima, ya que los enjuiciantes, son ciudadanos que ocurren en defensa de su derecho político-electoral que considera violado, dando con ello, cumplimiento a los artículos 12, párrafo 1, inciso a), 13, párrafo 1, inciso b) y 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Respecto del recurso de apelación, se encuentra cumplido el requisito en cuestión, en virtud de que el presente recurso fue interpuesto por un partido político y quien suscribe el escrito de impugnación se encuentra acreditado como representante propietario de MORENA, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**4. Interés jurídico.** Se cumple, toda vez que los accionantes aspiran a ser postulados como candidatos para diputados federales, consecuentemente, cuentan con interés jurídico para controvertir la determinación del Instituto Nacional Electoral, por la cual los sancionó con la pérdida de sus derechos a

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

ser registrados como candidatos, bajo la premisa de haber omitido presentar sus respectivos informes de ingresos y gastos de precampaña.

Respecto del recurso de apelación, se cumple, ya que, el partido actor tiene interés jurídico para impugnar el dictamen consolidado **INE/CG197/2021** y la resolución **INE/CG198/2021**, porque reclama que tanto la sanción impuesta tanto a diversos ciudadanos como al propio partido deviene ilegal, lo cual vulnera sus derechos.

**5. Definitividad y firmeza.** Del análisis de la normativa aplicable, no procede algún otro medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir ante esta instancia federal, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

**QUINTO. Motivos de inconformidad.** Del análisis integral de los escritos de las demandas se advierte que los actores hacen valer, en esencia, los motivos de disenso siguientes:

**a) ST-JDC-113/2021**

1. Imposibilidad para rendir informe de gastos al no haber sido registrado por el partido MORENA en el Sistema de Contabilidad en línea.
2. Video alojado en *Facebook* no se trata de actos de precampaña y la responsable indebidamente motivó que se actualizaban los elementos necesarios para considerar que se trataba de tales actos.
3. Inconstitucionalidad de la sanción consistente en pérdida de registro.

**b) ST-JDC-131/2021**

1. Inconstitucionalidad de lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 3, y 453, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **20/2014**.
2. Lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 3, y 453, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no permite llevar a cabo una graduación de la sanción, sino que imponen a rajatabla el dictado de la cancelación del registro, restringiendo el derecho político-electoral a ser votado.



3. Violación a la garantía de audiencia, al determinar con los testigos que existían actos de precampaña, sin expresar qué elementos consideró para arribar a esta conclusión, es decir, no hubo, por parte de la responsable, una identificación de los elementos mínimos para la determinación de la existencia de una precampaña.
4. Falta de exhaustividad y de motivación en el análisis de las constancias que pusieron a su alcance para acreditar que existieron actos de precampaña.
5. No realizó actos de precampaña porque nunca tuvo esa calidad o "mote", solo se limitó a hacer públicas sus aspiraciones en *Facebook*, máxime que se trata de una figura pública al tener el cargo de Diputada local en Colima, por lo que no se encontraba obligada a presentar informes de gastos de precampaña.
6. No era necesaria la presentación de un informe de gastos de precampaña porque no realizó actos con tal calidad, es decir, como precandidata y tampoco ejecutó gasto alguno con la calidad que le adjudicó la responsable.

**c) ST-JDC-134/2021**

1. Falta de graduación de la sanción.
2. Inconstitucionalidad del artículo 229, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
3. Indebida fundamentación y motivación de la resolución.
4. Exclusión de responsabilidad por entrega extemporánea de informe.

**d) ST-RAP-14/2021**

1. Inconstitucionalidad de la sanción de pérdida del derecho a ser registrado como candidato por falta de gradualidad.
2. Los ciudadanos sancionados no tenían la calidad de precandidatos porque MORENA no llevó a cabo la etapa de precampaña.
3. Exclusión de responsabilidad de los ciudadanos ante la entrega oportuna de los informes de precampaña al partido.
4. Presentación extemporánea de los informes no constituye omisión.
5. Otorgamiento de la garantía de audiencia a los ciudadanos de manera artificiosa.

6. Indebida calificación de hallazgos de publicidad como propaganda electoral de precampaña.

**SEXTO. Estudio de la cuestión planteada.** La *pretensión* de los actores y del partido político recurrente consiste en que este órgano jurisdiccional **revoque** los actos impugnados, para el efecto de que se dejen insubsistentes las sanciones impuesta por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y, consecuentemente, se les restituya a los ciudadanos el derecho político-electoral de ser votados.

La *causa de pedir* la sustenta los enjuiciantes y el recurrente en los motivos de disenso previamente citados.

De esta forma, la controversia se centra en establecer si les asiste o no la razón a los enjuiciantes en cuanto a los planteamientos aludidos.

En ese tenor, por cuestión de método, los agravios serán analizados bajo los ejes temáticos siguientes:

- A.** Otorgamiento de la garantía de audiencia a los ciudadanos de manera artificiosa.
- B.** Los ciudadanos sancionados no tenían la calidad de precandidatos porque MORENA no llevó a cabo la etapa de precampaña.
- C.** Exclusión de responsabilidad de los ciudadanos ante la entrega oportuna de los informes de precampaña al partido.
- D.** Presentación extemporánea de los informes no constituye omisión.
- E.** Indebida calificación de hallazgos de publicidad como propaganda electoral de precampaña.
- F.** Análisis de constitucionalidad y convencionalidad de lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



Lo anterior, toda vez que, si bien son de estudio preferente las cuestiones relacionadas con la inconstitucionalidad de los preceptos legales, en el caso, al estar relacionado la aplicabilidad de tales preceptos normativos en un supuesto distinto al previsto, resulta necesario determinar en forma previa si son o no aplicables los artículos que se tildan de inconstitucionales e inconvenientes, por ser presupuesto necesario para realizar el ejercicio del control constitucional concreto de las normas cuya inaplicación se solicita<sup>1</sup>.

### **Decisión de Sala Regional Toluca**

Previo al análisis de los motivos de disenso, debe precisarse que, en los juicios ciudadanos y los recursos de apelación procede suplir la deficiencia en la expresión de los conceptos de agravio, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos narrados; consecuentemente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la regla de la suplencia se aplicará en esta sentencia.

Asimismo, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que el escrito que da origen a cualquier medio de impugnación en materia electoral debe considerarse como un todo, que tiene que ser analizado en su integridad a fin de que el juzgador pueda determinar la verdadera intención del promovente.

Tal criterio está contenido en la Jurisprudencia **4/99** de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: "**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**"<sup>2</sup>.

#### **A. Otorgamiento de la garantía de audiencia a los ciudadanos de manera artificiosa**

Respecto a este tópico, MORENA manifiesta que la autoridad fiscalizadora otorgó una garantía de audiencia a los ciudadanos de manera artificiosa y

<sup>1</sup> De conformidad con la jurisprudencia 4/2000, de rubro: "**AGRAVIOS, SU ESTUDIO CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**" visible en la Compilación 1997-2013 de jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, página 125.

<sup>2</sup> *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, TEPJF, pp. 445-446.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

dolosa, toda vez que la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) no respetó el procedimiento previsto expresamente en el acuerdo **CF/018/2020**, en atención a que únicamente les requirió información para que se pronunciaran, en modo general, de las razones por las que no habían sido registrados en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos del Instituto Nacional Electoral (SNR), pero en ningún momento les dio la oportunidad de presentar sus informes extemporáneos en el sistema, tampoco les hizo saber el apercibimiento que podría traer su omisión, ni mucho menos los previno.

Tales agravios resultan **infundados** porque si bien es cierto el veintiuno de octubre de dos mil veinte se aprobó el Acuerdo **CF/018/2020** que reglamenta el procedimiento a seguir ante el incumplimiento en la presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados y en este acuerdo se le ordena a la UTF notificarles a todos los interesados los requerimientos de manera electrónica, a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF, con base en el régimen de responsabilidad solidaria, dicha determinación solo es aplicable para los precandidatos que se encuentran registrados en el SIF, ya que la obligación de la autoridad fiscalizadora de notificarles a los precandidatos la omisión en la presentación del informe de gastos surge después de que el partido lleve a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas en el referido sistema.

A juicio de este órgano jurisdiccional, contrario a lo que sostiene el partido actor, no se advierte la obligación de la autoridad de apegarse a las disposiciones contenidas en el Acuerdo **CF/018/2020**, dado que su aplicación estaba condicionada a que realizara el registro de sus precandidatos en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) a través del Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos del Instituto Nacional Electoral (SNR).

Ello, en atención a que la labor del partido de registrar a los precandidatos en el sistema en línea es determinante para que, posteriormente, la autoridad pueda requerir a los sujetos obligados de presentar su informe de gastos en el procedimiento de revisión de informes.



De manera que, si bien, el Acuerdo **CF/018/2020** ordena a la UTF el deber de requerirles a aquellos sujetos obligados que hubieran omitido presentar sus informes que, en un plazo improrrogable de un día natural, registren sus operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda de eventos, adjunten evidencia comprobatoria y presenten el informe respecto de sus ingresos y gastos en el SIF, se considera que tales requerimientos o prevenciones solo son aplicables para los precandidatos que se encuentran registrados en el SIF.

Lo anterior, porque la obligación de la autoridad de requerir a los precandidatos el escrito de errores y omisiones surge después de que el partido lleve a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas a través del Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos del Instituto Nacional Electoral (SNR).

Por su parte, en el punto de acuerdo tercero precisamente se especifica que los requerimientos realizados por la UTF deberán realizarse a todos los interesados de manera electrónica a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF, lo que pone de relieve la trascendencia del registro de candidatos, ya que tal disposición resulta armónica con el régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las personas precandidatas, dado que por ley, ambos sujetos comparten la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña.

De esta forma resulta válido afirmar que el régimen de responsabilidad pone de relieve que el partido político es el puente de comunicación entre la autoridad fiscalizadora y las personas precandidatas, por ser quien tiene a su cargo la obligación primigenia de presentar los informes ante la autoridad electoral, a través del sistema de contabilidad en línea; sin embargo, en la medida en que MORENA no cumplió con su obligación de registrar a sus precandidatos en el sistema, la autoridad fiscalizadora no podía identificar a los precandidatos y, por lo tanto, no podía llevar a cabo ni el procedimiento previsto y, mucho menos, las notificaciones electrónicas habilitadas con base en lo ordenado en el Acuerdo **CF/018/2020**, de ahí que se desestime lo expuesto por el partido inconforme.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

Cabe señalar, que en momento alguno se dejó en estado de indefensión al partido, ya que de los oficios de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña se advierte que con el propósito específico de salvaguardar su derecho de defensa para que se tuviera la oportunidad de ser escuchada de forma previa a la imposición de una sanción mediante oficio Núm. **INE/UTF/DA/7726/2021**, la Unidad Técnica de Fiscalización otorgó plazo 7 días naturales para que proporcionara en el SIF las aclaraciones y rectificaciones pertinentes, así como la documentación comprobatoria y contable que considerara pertinente, por lo que tampoco se puede considerar la existencia de una franca violación a la garantía de audiencia del partido inconforme que lo dejara sin posibilidad de defensa.

Criterio similar fue sostenido por Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales **SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**.

De ahí que no le asista la razón tanto al partido recurrente como a los enjuiciantes.

**B. Los ciudadanos sancionados no tenían la calidad de precandidatos porque MORENA no llevó a cabo la etapa de precampaña**

Al respecto, los inconformes sostienen que la resolución les causa perjuicio, ya que de manera ilegal, la autoridad administrativa le impuso diversas multas que tuvieron como origen supuestos hallazgos relacionados con presunta publicidad atribuida a sus militantes y simpatizantes, así como a la no presentación de informes de precampaña, determinando sancionarlos con la pérdida del derecho a ser registrados o, en su caso, si ya estaban hechos los registros, con la cancelación de las candidaturas a los cargos de diputaciones federales de mayoría relativa, lo cual se encuentra indebidamente fundado y motivado.

Lo anterior, dado que, en principio, los ciudadanos sancionados no tenían la calidad de precandidatos, por lo que, la imputación consistente en omitir el informe de precampaña es errada, ya que no existe una adecuación de la conducta a la disposición normativa, en atención a que es al partido quien le corresponde el derecho de solicitar el registro de candidatos, siendo que



informó a la Unidad Técnica de Fiscalización que no se realizarían precampañas.

Consecuentemente, a las personas sancionadas no se les puede atribuir la calidad de precandidatos, ya que no se surten los supuestos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera que no era posible atribuirles una conducta omisiva cuando nunca tuvieron la calidad de precandidatos, lo cual es corroborable con los avisos de no precampaña.

Aunado a lo anterior, el recurrente refiere que el dictamen consolidado y su resolución carecen de congruencia, al pretender imputar gastos como actos de precampaña, aun y cuando se le informó que MORENA no realizaría tal etapa.

Destaca, que es imposible sostener que la precampaña sea igual al procedimiento de selección interna, por ser de naturaleza jurídica distinta, ya que el proceso interno es la determinación de método para escoger candidatos, mientras que las precampañas son actos desplegados por los aspirantes para obtener la postulación, siempre que el supracitado procedimiento lo permita, por ende, insiste, si bien el partido remitió de manera extemporánea los informes respectivos, lo cierto es que, en sentido estricto, no había obligación de rendirlo porque su procedimiento interno no lo había previsto.

Lo anterior, dado que MORENA sólo contempló a un aspirante para cada cargo, consecuentemente, al no darse una competencia interna, no se desplegaron actos de precampaña, por lo que estimó que no era necesaria la remisión de los informes en cero, tal como lo explicitan en el desahogo de informes el veintidós de marzo del año en curso.

Por otra parte, expone que resulta ilegal e inconstitucional que el órgano máximo de dirección aplique en contra de lo dispuesto en los artículos 14 y 16, Constitucionales, lo establecido en la tesis **LXIII/2015**, de rubro "**GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN**", toda vez que no se ajusta a los parámetros de lo acontecido.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

El agravio en estudio resulta **infundado**, conforme a las siguientes consideraciones:

En términos de lo dispuesto en los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución federal, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo al que compete la **fiscalización** de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos **tanto para los procesos electorales federales como locales**.

Asimismo, la ley desarrollará las atribuciones del Consejo General para la **fiscalización**, así como la definición de los órganos técnicos responsables de llevar a cabo las revisiones e instruir los procedimientos respectivos.

Por tanto, la atribución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto estatales como nacionales, sólo compete al Instituto Nacional Electoral, por lo que al tratarse de un régimen nacional debe aplicar la Ley General que rige al sistema de fiscalización, a saber: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

Por otro lado, de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución federal, se advierte lo siguiente:

- a) Se garantizará a los partidos políticos nacionales que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, para lo cual la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de tales entes y sus campañas electorales;
- b) Los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado;
- c) El financiamiento se otorgará conforme a lo ordenado en la Base II, y a lo que disponga la ley;
- d) En la ley se **ordenarán procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, y dispondrá las sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones**.



Esta última previsión es una medida eficaz que contribuye a que el Instituto Nacional Electoral pueda ejercer adecuadamente su atribución constitucional de supervisar lo concerniente al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, permitiendo que desarrolle apropiadamente su labor de fiscalización.

En lo dispuesto en los artículos 6º, párrafo 2; 30, párrafo 1, incisos a), b), d), f) y g); 35; 42, párrafos 2 y 6; 190, párrafos 1 y 2; 191, párrafo 1, inciso b); 192, párrafo 1, incisos a) y d); 196, párrafo 1; 199, párrafo 1, incisos b), c) y e); 394, párrafo 1, inciso n); 428, párrafo 1, inciso a); 430, y 431, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 25, párrafo 1; 59; 60; 79, y 80, de la Ley General de Partidos Políticos, en lo que al caso interesa, se establecen las siguientes premisas:

- El Instituto Nacional Electoral, por conducto del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, se ocupará de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos;

- El Consejo General emitirá los Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;

- En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, el Consejo General tendrá facultad de establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización;

- De igual manera ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual emitirá los Acuerdos Generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización;

- La Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

políticos respecto del origen, monto destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento;

- También le compete investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de esos institutos políticos;

- La precitada Unidad tendrá facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización, los Proyectos de Reglamento en materia de Fiscalización y contabilidad, así como los Acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;

- Igualmente corresponde a la Unidad Técnica vigilar que los recursos de los partidos políticos y candidatos independientes tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos;

- Se le confieren a esa Unidad facultades para requerir información complementaria respecto a los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado;

- La Unidad Técnica de Fiscalización contará con la atribución de regular el registro contable de los ingresos y egresos de los aspirantes y candidatos independientes, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten;

- Expresamente establece que los aspirantes igualmente deberán presentar ante la propia Unidad Técnica los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación;

- Los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento público y privado del cual dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;

- Cada partido político será responsable de llevar su contabilidad mediante los registros contables que efectúe en el sistema para tal fin, a los



que el Instituto Nacional Electoral tendrá acceso en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización;

Asimismo, señala las características del sistema de contabilidad al que se sujetarán los partidos políticos;

- **Se prevé la obligación de presentar informes de precampaña y campaña, los plazos en que los partidos políticos deben cumplir esa obligación y la responsabilidad solidaria de los precandidatos y candidatos en el cumplimiento de la misma;**

- La propia ley regula el procedimiento para la presentación y revisión de los informes que los partidos políticos deben entregar a la Unidad Técnica de Fiscalización;

El Consejo General tiene la facultad de emitir los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones dentro de las cuales se encuentra la de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos;

Ahora, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18, numeral 2, 35 y 39, del Reglamento de Fiscalización, el registro de las operaciones se realizará en el Sistema de Contabilidad en Línea en los términos que establece el Reglamento.

El sistema debe ser un medio informático que cuente con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información y por el cual el Instituto pueda tener acceso a la información que registren los sujetos obligados.

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 33, párrafo 1, inciso f); 37; 39, párrafos 2 y 7; y 40, del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados deberán y serán los responsables de registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea que para tales efectos disponga el Instituto.

En ese contexto, el Instituto tiene la obligación de emitir los lineamientos para la operación y el manejo del sistema de contabilidad en línea, en tanto que la

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

Comisión de Fiscalización le corresponde elaborar el Manual del Usuario para la implementación y operación del propio sistema.

Los hoy actores sostienen en sus demandas que la responsable indebidamente dejó de considerar que no estaban obligados a presentar informes de precampaña, toda vez que nunca tuvieron la calidad de precandidatos, lo que significó que no llevaran a cabo actos proselitistas para alcanzar la candidatura, situación que, insisten, los exonera del deber de rendir informes de precampaña.

Sobre el punto particular, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, **tales entes deben presentar informes de precampaña y campaña, señalando que los precandidatos y candidatos son responsables solidarios del cumplimiento de tales informes.**

En correlación con la disposición legal invocada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 223, párrafo 7, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, reitera que los partidos políticos **son responsables**, entre otras cuestiones, **de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos; respetar el tope de gastos de precampaña y campaña; así como presentar la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.**

En efecto, de los preceptos invocados, **se concluye que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización**, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electoral, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223, párrafo 9, del Reglamento de Fiscalización, los **precandidatos** y candidatos postulados por los partidos políticos son responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o campaña ejercidos, los recursos recibidos y



destinados a su precampaña o campaña; así como entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición.

En ese sentido, los aspirantes **son obligados solidarios con los partidos políticos o coaliciones de presentar los informes de gastos de precampaña.**

Así, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, párrafo 1, inciso s), y 79, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, son obligaciones de los partidos políticos, entre otras, elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que refiere la propia ley, así como informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas atinentes.

Se observa también que los obligados principales para cumplir con las disposiciones atinentes en materia de fiscalización son los partidos políticos, de ahí que no pueda soslayarse lo mandatado por la normatividad aplicable, bajo el argumento de que no hubo precandidato dado que el ciudadano que se pretende postular fue designado con posterioridad a las precampañas y sin tener que competir en el ámbito interno, lo que significó que tampoco se verificaron actos proselitistas, y por tanto, desde la óptica de los recurrentes, no tuvo gastos que reportar.

Lo anterior, porque la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.

**Tal deber significa que incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no sólo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora,** ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.

En ese tenor, se insiste, conforme con la normativa en materia de fiscalización corresponde al partido político presentar el informe y comprobación atinente, ya que es el sujeto que conoce los gastos reportados.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

Asimismo, debe destacarse que los aspirantes, precandidatos y candidatos son sujetos de derechos y obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña, campaña y/o de cualquier acción que realicen dirigida a la promoción de su postulación; en ese sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los aspirantes, precandidatos y candidatos son responsables solidarios respecto de la conducta en análisis.

En tal virtud, como se puso de manifiesto, no asiste razón a los actores cuando aseveran que estaban exentos de presentar informe de precampaña, porque aun cuando no hubiesen tenido ingresos y egresos o no hubieran tenido la calidad de precandidatos, tenían el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora el respectivo informe en ceros.

La Sala Superior de este Tribunal ha sostenido<sup>3</sup> que el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los aspirantes, precandidatos y candidatos, como lo precisó la autoridad fiscalizadora, son responsables solidarios respecto de la presentación del informe de gastos de precampaña.

Consecuentemente, en la hipótesis no concedida de que no hubo una etapa de precampañas y nunca obtuvieron la calidad de precandidatos, tal y como se alega en las demandas, los aspirantes o precandidatos no se encontraban exentos de presentar el informe de precampaña, porque, aun cuando no hubiesen tenido ingresos y egresos, tenían el deber de reportarlo a la autoridad fiscalizadora en ceros.

Criterio similar fue sostenido por Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación al resolver los medios de impugnación **SUP-RAP-197/2016 Y SU ACUMULADO**, así como **SUP-JDC-1521/2016 Y SU ACUMULADO**.

De ahí que el agravio que se analiza deviene en **infundado**.

---

<sup>3</sup> **SUP-JDC-1521/2016 y su acumulado.**



### **C. Exclusión de responsabilidad de los ciudadanos ante la entrega oportuna de los informes de precampaña al partido**

El apelante sostiene que, a pesar de que los ciudadanos militantes no tenían la obligación de entregar los informes de gastos de precampaña, sí fueron presentados en ceros oportunamente ante MORENA; sin embargo, reconoce que no fueron exhibidos ante la autoridad fiscalizadora porque consideraron que no contaban con esa obligación al no haber celebrado precampañas.

En ese sentido, la responsable sancionó a los ciudadanos sin valorar que la entrega extemporánea de los informes de precampaña fue responsabilidad únicamente del partido, lo cual se contrapone con lo establecido en la tesis **LIX/2015**, de rubro: “**INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS**”.

Así, la responsable actuó incorrectamente al imponer la sanción, toda vez que la aplicó a las personas que cumplieron con sus obligaciones previstas en la ley, aun cuando haya sido *ad cautelam*. De ahí que la infracción que se les impuso resulta desproporcionada y excesiva, en tanto que fue el partido quien no cumplió oportunamente en presentar a la autoridad fiscalizadora sus informes de gastos de precampaña, lo cual no puede ser tomado en cuenta en perjuicio de los ciudadanos, en concordancia con el precedente **SUP-JDC-947/2015**.

A juicio de Sala Regional Toluca el presente motivo deviene **infundado**, conforme se explica a continuación.

#### **1. Facultad fiscalizadora**

Los artículos 190 y 191, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización.

Entre las facultades del Consejo General del Instituto están las siguientes: **(i)** emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; **(ii)** en función de la

capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización; **(iii)** resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos; **(iv)** vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales; y, **(v)** en caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

## **2. Informe de precampaña y sujetos responsables**

La Ley General de Partidos Políticos contiene el Título Octavo, relativo a la fiscalización, y tal apartado abarca de los artículos 72 a 80; y distingue la fiscalización de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, de la fiscalización durante los procesos electorales.

En términos del artículo 79, de la citada ley, se observa que, por lo que hace a los informes de proceso electoral, se deben reportar dos: **(i)** de precampaña y **(ii)** de campaña.

Respecto al informe de precampaña, los partidos políticos deben presentarlos para cada uno de los precandidatos, registrados para cada tipo de precampaña; y los candidatos y precandidatos **son responsables solidarios** del cumplimiento de los informes.

El citado numeral refiere que, para esos efectos, se analizarán de manera separada las infracciones en que incurran.

También es de mencionarse que, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de su Capítulo II, "*De los procesos de Selección de Candidatos a cargos de elección Popular y las Precampañas Electorales*", se prevén algunas reglas que se relacionan con el tema que nos ocupa, principalmente en el artículo 229, que refiere a obligaciones de los precandidatos y la consecuencia jurídica que puede recaer en caso de incumplimiento.



### 3. Plazos para rendir los informes de precampaña

- El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo **deberá ser entregado al órgano interno del partido** competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.
- Los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos (ante la autoridad electoral) para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.
- Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas.
- Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de precampaña. Para tales efectos se analizarán de manera separada las infracciones en que incurran.
- Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad Técnica tendrá un término de quince días para la revisión de tales informes.
- La Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que, en el término de siete días contados a partir de la referida notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.
- Una vez concluido el término referido, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización.

- La Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica y, una vez concluido el periodo de seis días, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación.

#### **4. Consecuencias del incumplimiento**

Conforme con los artículos 229, 443, párrafo 1, incisos d) y l), y 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la consecuencia de incumplir con las obligaciones de rendición de cuentas de los ingresos y egresos de las precampañas electorales, serán las siguientes:

- **Precandidatos**

Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de los votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.

Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.

Al respecto se destaca, que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer a los Sujetos, Conductas Sancionables y Sanciones, identifica de forma clara, a aspirantes, precandidatos y candidatos.

- **Partidos políticos**



Constituyen infracciones de los partidos políticos: no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en la Ley y sus reglamentos, así como, el incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de estos.

### 5. Exclusión de responsabilidad a precandidatos

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha venido construyendo la línea jurisprudencial en el sentido de que, a partir de interpretar de manera sistemática y funcional lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracciones I a III, de la Ley General de Partidos Políticos; 229, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 235; 238; 239; 240, y 242, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en los casos en que se acredite fehacientemente que el precandidato presentó en tiempo y forma su informe de gastos de precampaña ante el órgano competente del partido político en el que milita y, no obstante ello, dicho instituto político sea omiso en presentar dicho informe ante la autoridad fiscalizadora mediante el sistema de contabilidad en línea, o bien, lo haga de manera extemporánea, la infracción a las normas que regulan la presentación de informes de gastos de campaña resulta atribuible al partido político y no al precandidato atinente.

De conformidad con el referido criterio se tiene que cuando el precandidato o candidato acredita de forma fehaciente la presentación en tiempo y forma, ante el órgano partidista competente, del informe de gastos de precampaña a cargo de los precandidatos, constituye una excluyente de responsabilidad para tales sujetos obligados.

Lo anterior, en términos de la **tesis LIX/2015**, de rubro: "**INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS**".<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 93 y 94.

Conforme con el marco jurídico expuesto, una de las condiciones necesarias para excluir de responsabilidad a los precandidatos, como obligados solidarios en la presentación de los informes de precampaña, es la exhibición del informe respectivo en tiempo y forma ante el partido.

Para lo cual, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que debe acreditarse de forma fehaciente la presentación oportuna del informe de gastos de precampaña a cargo de los precandidatos ante el órgano partidista competente, a fin de que pueda constituir una excluyente de responsabilidad para tales sujetos obligados.

Ello, porque resultaría jurídicamente inadmisibles reprocharles una omisión que es imputable exclusivamente al partido político que postuló su candidatura, como lo es, por ejemplo, no generar o generar extemporáneamente los informes de gastos de precampaña que deben presentarse ante la autoridad fiscalizadora mediante el sistema de contabilidad en línea, una vez recibido el informe que oportunamente entregó el precandidato en cuestión.

En el contexto apuntado, a juicio de este órgano jurisdiccional, **la tesis a que aluden los actores no resulta aplicable**, toda vez que, para que esto sea así, es necesario acreditar que los ciudadanos presentaron, en tiempo y forma, el informe de ingresos y gastos de precampaña correspondiente ante el órgano competente del partido.

En ese sentido, debe señalarse que **ni MORENA ni los precandidatos sancionados hicieron valer esa excluyente de responsabilidad en el procedimiento de revisión de informes; por el contrario, insistieron en todo momento en que ellos no eran precandidatos, que no habían realizado actos de precampaña y que no tenían la obligación de informar nada al no estar registrados con esa calidad.**

**Consecuentemente, ante Sala Regional Toluca, no pueden atenderse las alegaciones y pruebas tendentes a demostrar que los precandidatos no tienen responsabilidad y que esta solo recae en el partido, ya que podría**



tratarse de una maniobra artificiosa para evadir la responsabilidad por la omisión en la que se incurrió y su consecuente sanción.

Así, esta Sala Regional concluye que para que los precandidatos actualicen el supuesto de la tesis aislada que los excluye de responsabilidad, **resulta indispensable que esa defensa y supuesta entrega del informe se haga valer y se acredite desde el primer momento en que fueron requeridos por la autoridad administrativa electoral y no después de la sanción ante la instancia jurisdiccional.**

Desde luego, siempre que el informe se entregue oportunamente ante el partido, al existir un plazo cierto para tal fin y que se aporten elementos de convicción que hagan prueba plena sobre el particular, como podrían ser, entre otros, testimonios notariales, oficialías electorales e incluso, acuses de recibo de la presentación por conducto de los Consejos Locales o Distritales del Instituto Nacional Electoral.

Además, si el partido, aspirantes o precandidatos tenían duda sobre la obligación de rendir los informes, podrían haber formulado oportunamente la consulta atinente ante la autoridad fiscalizadora.

Se considera así, dado que, como se explicó, podría tratarse de un mecanismo de simulación para evadir la responsabilidad y la sanción a que se hicieron acreedores por su omisión.

Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el partido MORENA haya remitido ante este órgano jurisdiccional los informes de precampaña de Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz y Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, toda vez que tal circunstancia la debió hacer valer y probar ante la autoridad fiscalizadora y no con posterioridad a la imposición de la respectiva sanción ante esta Sala Regional.

De ahí que **no le asista la razón** a la parte actora.

Lo anterior, se sustenta en el sentido, consideraciones y argumentación similares que emitió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS**.

**D. Presentación extemporánea de los informes no constituye omisión**

El partido plantea que la autoridad fiscalizadora no hizo un pronunciamiento completo y adecuado sobre los argumentos realizados en el escrito de veintidós de marzo de dos mil veintiuno, ni en cuanto a los informes de precampaña presentados, con lo cual se violó el derecho de petición y el principio de exhaustividad.

Lo anterior, derivado de que la responsable únicamente señaló que, como ese escrito se había recibido en las últimas etapas del proceso de fiscalización, no era posible que fuera valorado y analizado; sin embargo, esa situación no lo eximía de obligación de pronunciarse sobre el contenido del citado oficio, con independencia de que no quisiera valorar los informes presentados en el SIF, por ende, la autoridad fiscalizadora omitió pronunciarse sobre los informes presentados, ya que MORENA ejerció legítimamente su derecho de petición, en virtud de que el proceso de fiscalización aún se encontraba abierto. De ahí que la autoridad se encontraba obligada a analizar los informes presentados, aunque fueran exhibidos de forma extemporánea.

Asimismo, sostiene que el Instituto Nacional Electoral aplicó un criterio diferenciado con lo acontecido en el Estado de Zacatecas, en donde la propia autoridad señaló que la presentación extemporánea de los informes de gastos de precampaña sí era susceptible de ser considerados para subsanar la omisión atribuida a dos de sus aspirantes a una candidatura, con independencia de que no hubieran sido fiscalizados por la Unidad Técnica respectiva.

Además, refiere que la citada Unidad Técnica de Fiscalización sí contaba con tiempo suficiente para analizar el contenido del escrito de veintidós de marzo del año en curso, al ser sólo de diecisiete páginas. De igual forma, manifiesta que ya existen diversos precedentes emitidos por la Sala Superior, en donde se han revocado la calificativa de omisión por extemporaneidad.



En otro orden de ideas, argumenta que el Instituto Nacional Electoral incurrió en violación a los principios de tipicidad, taxatividad y exacta aplicación de la ley, al haber sancionado incorrectamente al partido MORENA con un supuesto de omisión y no de extemporaneidad.

En concepto de Sala Regional Toluca, el presente motivo de disenso deviene **infundado**, porque en la especie **los informes fueron presentados una vez concluidos los plazos para la revisión de los Informes y su documentación comprobatoria, lo que a todas luces hacía imposible su fiscalización.**

En esas circunstancias, la infracción cometida por MORENA y sus precandidatos no puede encuadrarse en una mera presentación extemporánea de los informes, sino que debe considerarse que el citado partido y **Araceli García Muro e Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz omitieron** presentar los informes de precampaña a que estaban obligados, como se demuestra a continuación.

La línea jurisprudencial que ha establecido esta Sala Superior en los asuntos **SUP-JDC-152/2016**, **SUP-REC-103/2016** y **SUP-RAP-197/2016** y su acumulado **SUP-JDC-1520/2016**, es enfática en establecer que la interpretación de equiparar las consecuencias jurídicas de la conducta atinente a la omisión de presentar los informes de precampañas respecto de su presentación extemporánea, requiere del ejercicio de una *hermenéutica diferenciada* y que garantice la protección del bien jurídico tutelado por la norma.

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 constituyen una infracción a la normativa electoral, debe ser sancionada en la medida en que retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Véase tesis de jurisprudencia 9/2016 de texto y rubro: **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA.**- De lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 443, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

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 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.

En ese orden de ideas, los informes presentados por MORENA no pueden considerarse como válidos, ni siquiera de manera extemporánea, ya que, según el dicho de los promoventes, las constancias que obran en el expediente y lo señalado en la resolución reclamada, el **escrito fue recibido una vez concluido el procedimiento de revisión de informes de precampaña para las diputaciones federales.**

Conviene traer a colación el calendario de fiscalización que fue aprobado por la autoridad electoral para las precampañas de diputaciones federales, a efecto de evidenciar que la presentación del informe se realizó una vez que había concluido el proceso de fiscalización, en ese sentido, su presentación se tornó inútil y jurídicamente ineficaz para efectos de la revisión de ingresos y gastos de los sujetos obligados.

Fecha de término de la precampaña	Fecha límite de entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
	3	12	7	15	6	3	7

---

Electoral, se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de presentar, dentro del plazo previsto, los respectivos informes de precampaña y campaña, con la finalidad de transparentar su actuación y rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora. En ese sentido, la conducta que obstaculice la rendición de cuentas, como lo es la presentación extemporánea de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, debe considerarse como una falta sustantiva, por tratarse de un daño directo al bien jurídico relacionado con la rendición de cuentas y a los principios de fiscalización, que impide garantizar, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 26 y 27.*



Fecha de término de la precampaña	Fecha límite de entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
31 de enero 2021	miércoles, 03 de febrero de 2021	lunes, 15 de febrero de 2021	lunes, 22 de febrero de 2021	martes, 09 de marzo de 2021	lunes, 15 de marzo de 2021	jueves, 18 de marzo de 2021	jueves, 25 de marzo de 2021

Como se advierte, **la información fue presentada ante la autoridad fiscalizadora después de que concluyera el proceso de revisión de informes de precampañas a las diputaciones federales y después de que fuera presentado el dictamen consolidado al Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, en tanto, se presentó hasta el veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

En ese sentido, resulta evidente que su presentación fue hecha una vez concluido los plazos para la revisión de los Informes y su documentación comprobatoria, lo que a todas luces hacía imposible su fiscalización.

Debe recordarse que conforme al criterio<sup>6</sup> de la Sala Superior se entiende *por no presentado el informe* una vez que se 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, tal y como acontece en el caso concreto.

Bajo esa línea argumentativa, permitir que los sujetos presenten información en cualquier momento rompería el modelo de fiscalización, al poner en riesgo el ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al análisis y valoración de la totalidad de la información presentada por dichos sujetos con proximidad a la aprobación de los dictámenes y resoluciones.

Por consiguiente, se concluye que la infracción cometida por MORENA y sus precandidatos no pueden ser consideradas como presentaciones extemporáneas de los informes, como pretende la parte promovente, sino que debe estimarse que no presentaron el informe de ingresos y gastos relativos a la precampaña de las diputaciones federales.

<sup>6</sup> Criterio sostenido en las sentencias de los expedientes SUP-RAP-197/2016, SUP-JDC-1521/2016 y la Opinión 03/2016.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

En similares términos fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el recurso de apelación **SUP-RAP-74/2021**

**Y ACUMULADOS**, en el cual resulta aplicable al caso en particular.

Debe destacarse que, en aquella sentencia, el partido MORENA presentó el informe de Raúl Morón Orozco *ad cautelam* –**el veintidós de marzo**–, tres días antes de que el órgano máximo de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional emitiera la resolución **INE/CG298/2021 -el veinticinco de marzo-**, en la cual determinó sancionar a quienes incurrieron en irregularidades de acuerdo con el dictamen consolidado de la revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña.

En la citada resolución, la Sala Superior estimó que la presentación realizada el veintidós de marzo del año en curso, no podía encuadrarse en una exhibición extemporánea, sino como una omisión, dado que el veinticinco de marzo siguiente, emitió el dictamen consolidado y su respectiva resolución para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Similar situación acontece en este asunto, toda vez que MORENA presentó los informes, de manera conjunta con el de Raúl Morón Orozco y Félix Salgado Macedonio, respecto de los ciudadanos **Araceli García Muro e Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz** el veintidós de marzo de año en curso, consecuentemente, si la superioridad determinó que si la presentación fue tres días antes de que el Consejo General emitiera el respectivo dictamen consolidado y su resolución de informes de ingresos y gastos de precampaña, lo conducente es desestimar sus alegatos bajo las mismas premisas. De ahí lo **infundado** del motivo de disenso en análisis.

Por otra parte, deviene **ineficaz** el motivo de disenso en cuanto a Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez, dado que tanto MORENA como los hoy actores incumplieron con su carga procesal de demostrar de manera fehaciente que hayan presentado los respectivos informes de precampaña ante la autoridad fiscalizadora.



### **E. Indebida calificación de hallazgos de publicidad como propaganda electoral de precampaña**

Se hace valer como motivo de disenso en relación con la publicidad que se atribuye a diversos ciudadanos, que en ninguna parte del dictamen y, mucho menos, en la resolución combatida se acredita a cabalidad la actualización de los elementos necesarios para tener por cierta la supuesta infracción, a saber: la finalidad, la temporalidad y la territorialidad, en los términos de la Tesis **LXIII/2015**, de rubro: **"GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN"**.

Si bien es cierto, en el dictamen se menciona que los referidos elementos se contienen en el anexo 2, también lo es que dicho análisis por su trascendencia debió ser realizado en la resolución a efecto de vincular a los sujetos obligados, por lo que se incumple con la debida fundamentación y motivación.

Pero con independencia de lo anterior, de la revisión del anexo 2, se desprende que la responsable no realizó de manera debida el análisis de los tres elementos mencionados, ya que se circunscribió a emitir argumentos dogmáticos, vagos, genéricos e imprecisos.

En este aspecto, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz se inconforma específicamente con dos espectaculares atribuidos a, señalados en el anexo 3.5.1 del dictamen consolidado, con los **ID 6121** y **9597**, toda vez que no reúnen el elemento de finalidad que se requiere para considerarse como propaganda electoral de precampaña, al advertirse que su colocación atendía a una entrevista que le fue realizada a ese ciudadano, por el medio de comunicación "*Maxwell*".

Así, señala que del análisis de los espectaculares no se advierten elementos con los que se pueda identificar, por una parte, que el ciudadano ostente alguna calidad como precandidato a la diputación federal y, por la otra, tampoco se observa que en tales promocionales se localice algún elemento que lo identifique con MORENA.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

Sino que, por el contrario, se puede apreciar que en ambos espectaculares se localiza el nombre de la revista "*Maxwell*" y que esas publicaciones fueron hechas con motivo de la difusión de una entrevista con el referido ciudadano, quien actualmente es diputado federal por el Distrito 10, en el Estado de Michoacán. Lo que permite suponer que se trata de una entrevista legítima, en ejercicio de la libertad de prensa y periodística; sin que la autoridad fiscalizadora señale o analice si el contenido es posible extraer elementos de responsabilidad.

En ese sentido, el recurrente argumenta que la responsable no acredita de manera adecuada y contundente la finalidad, temporalidad y territorialidad, al no expresar las circunstancias de tiempo, modo y lugar para llegar a sus conclusiones, lo cual los deja en estado de indefensión y vulnera el debido proceso.

Por otra parte, Victorino Apodaca García aduce que en términos del precedente **ST-JE-42/2020** no se puede establecer que el video, materia del requerimiento, sea un acto de precampaña, ya que no se involucran manifestaciones explícitas e inequívocas con relación a una finalidad electoral.

La sola expresión "*si a tu casa llega la encuesta Apodaca es la respuesta*" no constituye, ni actualiza elementos para tener tal acto como uno de precampaña, aunado a que el mecanismo de consulta y acceso a él es la red social *Facebook*, en la cual no se invierte monto alguno para alojarlo. Asimismo, señala que carece de elementos de territorialidad y subjetivo, por lo que de manera alguna puede considerarse como un acto de precampaña.

En tal sentido, Araceli García Muro manifiesta que no realizó actos de precampaña porque nunca tuvo esa calidad o "*mote*", solo se limitó a hacer públicas sus aspiraciones en *Facebook*, máxime que se trata de una figura pública al tener el cargo de Diputada local en Colima, por lo que no se encontraba obligada a presentar informes de gastos de precampaña.

A efecto de dar respuesta a tales motivos de disenso resulta relevante tener en cuenta la difusión que resultó materia de las observaciones formuladas

por la autoridad fiscalizadora, los cuales constituyeron la base de los oficios de solicitud de información:

**Testigos del material catalogado como actos de precampaña**

Nombre	Entidad federativa	Conclusión	Hecho	Ubicación	
Araceli García Muro	Colima	7-C11-CEN	Propaganda pagada en Facebook	Anexo 2 y 3.5.9.3, ticket 14708	
Victorino Apodaca García	Hidalgo	7-C13-CEN	Video en Facebook	Anexo 5 y 3.5.9.4, ticket 13224	
Iván Arturo Pérez Negrón Ruíz	Michoacán	7-C4-CEN	2 espectaculares	Anexo 2, 5.1.1 tickets 6121, 9597	

**Marco normativo**

Los actos de precampaña y campaña, en términos del artículo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son expresiones que bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de las precampañas

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

y campañas, contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o partido, o soliciten cualquier tipo de apoyo para contender<sup>7</sup>.

Al respecto, para configurar tales supuestos, ha establecido<sup>8</sup> que es necesario se cumplan los siguientes elementos:

**a) Personal.** Se refiere a que los actos o expresiones sean realizados por los, aspirantes, precandidatos, partidos políticos, candidatos, militantes, simpatizantes, o terceros, antes del inicio formal de las campañas.

**b) Temporal.** Consiste en que dichos actos o expresiones acontezcan antes del inicio formal de las campañas.

**c) Subjetivo.** Consistente en que dichos actos o expresiones tengan como propósito fundamental mejorar la imagen de los ciudadanos o militantes entre los que se encuentran, reuniones públicas, asambleas y debates; o bien, presentar una plataforma electoral y promover a un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular.

Respecto el elemento subjetivo, ha construido<sup>9</sup> una línea jurisprudencial, en la que señala que debe reunir dos características:

**a)** Que las manifestaciones sean explícitas e inequívocas, es decir, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llamen al voto en favor o en contra de una persona o partido político, publicitar plataformas o posicionar una candidatura; y

**b)** Que las manifestaciones trasciendan al electorado.

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia 2/2016, de rubro: **ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).**

<sup>8</sup> SUP-RAP-15/2009 y acumulado, y SUP-RAP-191/2010, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-190/2016 y SUP-REP-88/2017.

<sup>9</sup> El criterio de los elementos expresos y equivalentes funcionales se contiene en la Jurisprudencia 4/2018: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).** Además, el tema de los equivalentes funcionales se ha analizado en sentencias de los SUP-REP-165/2017 y SUP-REP-700/2018.



En el entendido de que, para concluir que una expresión actualiza un supuesto prohibido por la ley, sobre todo bajo una perspectiva preliminar, se debe verificar si la comunicación **de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad: llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura**<sup>10</sup>.

Cabe referir que tratándose de promocionales de precampaña la Sala Superior considera que **es lícito que se aluda a temas de interés general que son materia de debate público**, ya que tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión.

Esto es, aunque el promocional se dirija a todo público y no sólo a la militancia de su partido, las expresiones podrían contener un mensaje que no implique solicitud de apoyo, y podría constituir un discurso constitucionalmente protegido, al referirse a temas de interés general materia de debate o deliberación pública.

A juicio de Sala Regional Toluca el presente motivo deviene **fundado**, única y exclusivamente por cuanto hace a **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz y Victorino Apodaca García**, toda vez que, de la revisión efectuada al dictamen consolidado y resolución correspondiente, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización formuló consideraciones vagas e imprecisas para sustentar por qué estableció que los actos materia de sus requerimientos pueden considerarse como actos de precampaña.

Para demostrar lo anterior debe tenerse en cuenta que resulta indebida la motivación plasmada por la responsable en virtud de que se limitó a establecer que en términos de los elementos mínimos señalados en la Tesis **LXIII/2015** 7-08-2015 de la Sala Superior del TEPJF y a afirmar que se acreditó con base en lo siguiente:

- a) Finalidad:** *Que genere un beneficio a la precandidatura.*
- b) Temporalidad:** *Se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en el período de las*

<sup>10</sup> Ello, en términos de lo considerado en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-194/2017, SUP-JRC-195/2017 Y SUP-JDC-484/2017 ACUMULADOS.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

*precampañas electorales, siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido o precandidatura, al difundir el nombre o imagen del precandidato, o se promueva el voto en favor de la persona.*

**c) Territorialidad**, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo

El análisis de los elementos se detalla en el Anexo 2 del presente Dictamen. Ahora bien, en el Anexo 2, por lo que hace a Araceli García Muro la autoridad precisó lo siguiente:

Análisis de los Elementos					
Finalidad Que genere un beneficio	Temporalidad Se realice en el periodo de las precampañas	Territorialidad El área geográfica donde se lleve a cabo	Número de elementos con los que cumple	Referencia Análisis de los Elementos	Relación con el Partido
Genera un beneficio, ya que en publicaciones anteriores se manifiesta como precandidata, esta haciendo difusión de su imagen con la leyenda "Gracias"	Dentro del periodo de precampaña	Si, por que fue difundido a través de redes sociales en la entidad	3	1	Diputado Local

En relación con el video de *Facebook* de Victorino Apodaca García precisó lo siguiente:

Análisis de los Elementos					
Finalidad Que genere un beneficio	Temporalidad Se realice en el periodo de las precampañas	Territorialidad El área geográfica donde se lleve a cabo	Número de elementos con los que cumple	Referencia Análisis de los Elementos	Relación con el Partido
Difunde imagen del precandidato, de Morena en video dice: Si a tu casa llega la encuesta Apodaca es la respuesta	Dentro del periodo de precampaña	Si, por que fue difundido a través de redes sociales en la entidad	3	1	No se identifica

Por lo que hace a Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, quien presentó un escrito de respuesta el 22 de marzo de 2021, en relación con la solicitud realizada, a través del cual manifestó que los espectaculares no fueron contratados por él, y que corresponden a gastos realizado por la revista para anunciar contenido del número correspondiente a ese mes se tiene que la autoridad precisó lo siguiente:



Análisis de los Elementos					
Finalidad Que genere un beneficio	Temporalidad Se realice en el periodo de las precampañas	Territorialidad El área geográfica donde se lleve a cabo	Número de elementos con los que cumple	Referencia Análisis de los Elementos	Relación con el Partido
Difunde nombre e imagen del precandidato y presentó intención de reelección	Dentro del periodo de precampaña	Se encuentra ubicada en el distrito 10, por el que se postula	3	1	Diputado Federal Michoacán, manifestación de reelección

De los elementos anteriores, se aprecia la insuficiente motivación de la autoridad en relación con la justificación por la que la autoridad consideró que constituyen propaganda que actualiza actos de precampaña.

Lo anterior, considerando el hecho de que los actores alegan que no ostentaban la calidad de precandidatos durante la precampaña y, por tanto, en principio, no existía un vínculo formal con el partido con esa calidad, de ahí que era necesario que se acreditara razonablemente que existía la pretensión del ciudadano de ser postulado a una candidatura por parte del partido político de manera tal, que justificara que los hallazgos materia de los requerimientos realmente les generaba un beneficio y no la mera posibilidad de que esto fuera así.

De esta manera, no basta con que la autoridad tenga una percepción sobre un hecho; es necesario que lo justifique para efecto de motivar adecuadamente su determinación, máxime cuando a partir de tal consideración se exige la entrega de un informe sobre los gastos de la entrevista detectada y sobre la base de que no presentar dicho informe se acredita una infracción en materia de fiscalización, lo cual incide en el derecho a ser votado del actor, de ahí que se debían establecer cuáles son los elementos que razonablemente permitieran generar convicción mínima sobre el hecho de que se trata de beneficiar su posición en el contexto de un procedimiento de selección interna de candidatos más allá de la mera posibilidad y alcanzar su pretensión de ser postulado a una candidatura.

En ese sentido, porque la responsable debió analizar incluso las expresiones que de manera inequívoca o razonable le permiten evidenciar la pretensión manifiesta de los actores para ser postulados como precandidatos, de forma

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

tal que pueda considerarse que implicó un beneficio para su postulación posterior.

Ello, dado que si bien en el caso de Victorino Apodaca se advierten expresiones como “si a tu casa llega la encuesta Apodaca es la respuesta”, las mismas no fueron analizadas por la responsable de manera tal que permitan suponer que estas u otras frases o el contexto en el que se desarrollaron los hallazgos corroboran una vinculación razonable entre el sujeto involucrado, el partido y la intención de postularse como precandidatos a un cargo en específico, sino que de su valoración individual o conjunta no es posible afirmar que razonablemente existía la intencionalidad de promoverse como un precandidato.

Asimismo, por lo que hace a Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, debe destacarse que presentó un escrito de respuesta el veintidós de marzo del presente año, con relación el requerimiento que le fue formulado por la autoridad fiscalizadora, a través del cual manifestó que los espectaculares no fueron contratados por él, puesto que corresponden a gastos realizado por el medio de comunicación Maxwell para anunciar contenido del número correspondiente a ese mes, resulta relevante que tales asertos debieron ser analizados por tal autoridad y no que de manera genérica y vaga determinara como un beneficio por la mera difusión de la imagen y el nombre del actor, dando por supuesto que la notoriedad, por sí misma constituía acto de precampaña.

De esta manera, lo expresado en relación a que tales espectaculares no fueron contratados por Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, porque según su dicho son anuncios que fueron contratados por la revista para dar publicidad a su contenido, es una cuestión que debió ser valorada por la autoridad para el efecto de tomar como acto de precampaña tales espectaculares, exponiendo los argumentos que precisaran, aclararan y explicaran por qué la responsable sostiene que la intencionalidad de tales hallazgos eran constituir un acto de precampaña.

Por lo que hace a Araceli García Muro, también se identifica una deficiente motivación dado que la publicación en la red social *Facebook* con su imagen y el mensaje de gracias, la responsable se abstiene de razonar respeto al por



qué, tal frase, por si misma puede considerarse que se trate un acto de precampaña, aunado a que la autoridad fue omisa en precisar la manera en que se actualizaron tales elementos de ese hallazgo.

Esto en razón de que al desahogar la garantía de audiencia que le fue otorgada mediante el oficio de solicitud de información, Araceli García Muro afirmó que los testigos encontrados por ese Instituto en la red social corresponden a publicidad generada y colocada con motivo del segundo informe de labores de su representación legislativa y acorde a la Ley General de Comunicación Social, cuestión que no fue tomada en cuenta por la responsable.

Lo anterior, considerando que corresponde a la autoridad justificar y motivar debidamente sus determinaciones y, por tanto, debe expresar las razones en las que se sustentan sus afirmaciones, máxime cuando se trata de procedimientos que pueden derivar, en última instancia, en una sanción y para considerar que se está ante un acto de precampaña, es necesario que de los hallazgos materia de las observaciones se constate, a partir de los elementos de la jurisprudencia citada, que se trata de expresiones que buscan el apoyo o rechazo hacia una opción electoral que trascienda al conocimiento de la comunidad, por lo que no basta que se aduzca la existencia de un video durante la etapa de precampaña alojado en *Facebook* o la colocación de tales espectaculares con la imagen y nombre de una persona, para que se justifique la conclusión de la autoridad acerca de que se trata de un acto de esta naturaleza.

Cabe precisar, que tales consideraciones son acordes con lo razonado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-411/2021**.

Ello, porque para concluir que una expresión o mensaje actualiza un supuesto prohibido por la ley -en especial, el elemento subjetivo de los actos de precampaña- la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que

obtenga una candidatura, ello atendiendo a la finalidad que persigue la prohibición que se analiza, la cual es prevenir y sancionar aquéllos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad, de forma tal que no resulte justificado restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto.

Así, para establecer o no la existencia de este tipo de actos la responsable se debe apoyar en elementos explícitos o unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, de manera que, el análisis del discurso a partir de elementos explícitos, unívocos e inequívocos, genera conclusiones más objetivas respecto a su intencionalidad y finalidad, porque el significado de tales elementos puede ser reconocido **objetivamente**, con mayor facilidad, por cualquier persona, permitiendo determinar si se está o no frente a una expresión que abiertamente implica un llamado de apoyo o rechazo electoral para los efectos que resulten aplicables.

De ese modo, en términos de legalidad, certeza y predictibilidad para todos los sujetos relevantes del derecho electoral que aquél otro que deja a la discrecionalidad de la autoridad definir qué expresiones configuran un llamado a favor o en contra de una determinada oferta política.

Asimismo, para los partidos políticos, aspirantes, simpatizantes, militantes, precandidaturas, candidaturas, dirigentes partidistas y ciudadanía en general, el criterio en estudio les permite tener mayor certeza en relación a **qué está prohibido y qué está permitido** en materia de actos de precampaña, y les permite desarrollar una estrategia de comunicación política con mayor certeza de las restricciones legales al discurso político en ciertas etapas previas a la elección y de las consecuencias jurídicas de su conducta.

De igual forma, los citados sujetos contarán con mayores elementos para ejercer su derecho de defensa frente a decisiones restrictivas de las autoridades, pues si existe una base más objetiva para determinar si una conducta está o no prohibida, cualquier persona tendrá mayores y mejores elementos para defenderse contra decisiones que estimen lesivas de sus derechos.



Con base en lo anterior, se estima que el acto impugnado está indebidamente motivado porque no se expusieron las razones por las cuales los hallazgos materia de los diversos oficios de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo actualizan actos de precampaña.

Ello, se insiste, porque resultaba necesario que se analizara el contenido de los hallazgos a efecto de establecer si contaban o no con las propiedades y características necesarias para actualizar un acto de precampaña y tomar en cuenta los elementos relativos a las expresiones que los conforman, analizar el contenido de sus manifestaciones a efecto de que pueda evaluarse hacer o no llamamiento al voto o se advierte la elección a la que se refieren o a determinada candidatura en específico, de ahí que resulte necesario que la responsable motive adecuadamente y de manera integral las razones por las que considera que tales hallazgos pueden constituir actos de precampaña.

Por tanto, se debe verificar si el mensaje denunciado de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, llama al voto en favor o en contra de una persona o partido político, publicita plataformas electorales, o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura; y que estas expresiones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía.

Además, este análisis debe llevarse a cabo a partir de criterios objetivos para disuadir y en su caso sancionar conductas cuya finalidad sea, mediante la simulación o el fraude a la ley, generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales; por tanto, los mensajes deben analizarse en su contexto, para valorar, por ejemplo, el protagonismo de la persona que los emite, el objetivo de éstos, y su relación con un proceso electoral.

Aunado a ello, se debe considerar que tratándose de mensajes que se difunden en redes sociales, el análisis correspondiente debe realizarse sin perder de vista la libertad de expresión de quien los emite<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Tomando en cuenta el contenido de la jurisprudencia 18/2016, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES**". Así como del criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016, con el rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES**

En ese tenor, la autoridad responsable deberá emitir un nuevo dictamen consolidado y resolución, que tome en cuenta los razonamientos expuestos y motive la justificación en la que analice los hallazgos materia de las observaciones que formuló a **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz y Victorino Apodaca García** y, en su caso, determine si constituyen actos de precampaña.

**F. Análisis de constitucionalidad y convencionalidad de lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Los actores manifiestan que lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales resulta inconstitucional al establecer como sanción la pérdida del derecho a ser registrado como candidato por falta de gradualidad.

En el control jurisdiccional oficioso de la constitucionalidad y convencionalidad, a fin de respetar, proteger y garantizar una interpretación más favorable para la persona, los jueces están obligados a atender los siguientes parámetros:<sup>12</sup>

**Presupuestos.** El control jurisdiccional de la constitucionalidad o convencionalidad:

- i) Debe realizarse en el ámbito de la competencia que jurídicamente se establece a cada autoridad u órgano jurisdiccional;
- ii) **Es oficioso** porque puede ser realizado con independencia de que se plantee en los agravios o conceptos de violación, es decir, a pesar de que las partes no lo hayan solicitado o invocado;
- iii) Debe considerar los presupuestos formales y materiales de admisibilidad, así como las reglas procesales correspondientes, y
- iv) Deben respetarse los principios de contradicción y de congruencia, porque se atiende al objeto del proceso, esto es, a

---

**SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS**".

<sup>12</sup> Considerando sexto, párr. 20.



los puntos introducidos por las partes y las circunstancias invocadas en el proceso. Lo anterior implica, en primer término, que las partes tienen derecho a manifestar o hacer valer lo que consideren en torno a los hechos y el derecho estimado como aplicable, y, en segundo sitio, que el juez está obligado a decidir sobre la materia del proceso, porque sean cuestiones expresamente planteadas por las partes, o no siéndolo, sean implícitas o que sean consecuencia inescindible o necesaria a partir de los pedimentos articulados o de la cuestión principal debatida en el proceso.

**Así, se deben establecer los pasos o pautas subsidiarias, porque se funda en la presunción de constitucionalidad de la ley, lo cual implica que se debe agotar el primer paso y, en caso de que no sea jurídicamente posible aplicar dicha pauta, se debe acudir a la siguiente y así sucesivamente.**

- i) **Interpretación conforme en sentido amplio.** Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico de conformidad con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- ii) **Interpretación conforme en sentido estricto.** Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente posibles, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace que el significado de la ley (norma jurídica) sea acorde con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- iii) **Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.** Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de

los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte. En este supuesto se debe tener claro que, respecto de las leyes formal y materialmente legislativas, en el control de constitucionalidad y convencionalidad difuso que realizan todas las autoridades jurisdiccionales, a través de los actos de aplicación de leyes, cabe la desaplicación o inaplicación, porque la invalidación sólo puede realizarse por vía de la acción de inconstitucionalidad en el llamado control abstracto y concentrado que realiza la SCJN, en este caso con efectos generales o *erga omnes* y por vía de acción. También debe tenerse presente la declaratoria general de inconstitucionalidad, la cual está originada en el control concentrado y concreto que se deriva de los juicios de amparo indirecto en revisión (artículos 107, fracción II, de la Constitución federal y 231 a 235, de la Ley de Amparo).

- iv) **Invalidación de disposiciones reglamentarias y partidarias.** En el caso de disposiciones partidarias o reglamentarias (que materialmente sean legislativas por su generalidad, abstracción, impersonalidad, heteronomía y coercibilidad),<sup>13</sup> sí procede la invalidación por inconstitucionalidad o inconventionalidad, a través del llamado control abstracto (sin que se precise de un acto de aplicación) o concreto, en el entendido de que, en este último caso, se considere que la norma es irregular, cabe hacerlo con efectos generales (así lo resolvió esta Sala Regional, en la sentencia del expediente **ST-JDC-91/2013**, en cuyo caso se declaró

---

<sup>13</sup> |El control abstracto previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal, así como el control concreto dispuesto en el diverso 99, párrafo sexto, de ésta misma, se refiere a leyes en sentido formal y material, debiéndose entender, por sentido formal, a aquellas emitidas conforme al procedimiento establecido para su creación y modificación [artículo 72, inciso f), de la Constitución federal], así como por los órganos facultados para ello (Congreso de la Unión, legislaturas locales –incluidos, los constituyentes permanentes locales- y Asamblea Legislativa de la Ciudad de México), en lo que se puede identificar como principio de validez formal de la ley, y, por sentido material, aquellas que cumplan con los requisitos de abstracción, generalidad, heteronomía y coercibilidad. Por tanto, no es dable considerar los preceptos reglamentarios y estatutarios como normas en ese doble sentido, en virtud de que, de acuerdo con el principio de validez formal de la ley, no son emitidas, por un lado, conforme al procedimiento de creación y modificación de leyes y, por otro, por los órganos facultados para ello.



inconstitucional lo dispuesto en el artículo 288 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática).

De esta forma se deben establecer como directrices interpretativas de carácter general, las siguientes:

- i) Una **interpretación extensiva, amplia o favorable** de las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, a fin de dar eficacia al derecho fundamental de que se trate, y
- ii) Una **interpretación estricta** de las limitaciones al derecho humano específico, las cuales deben ser necesarias por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas, sin que se puedan incluir limitaciones diversas a aquellas que expresamente se prevén en el bloque de constitucionalidad o ampliar los contornos de las dispuestas expresamente. En otros términos, la interpretación de los derechos humanos debe ser amplia cuando se trate de condiciones que permitan ejercerlos, disfrutarlos o gozarlos, por el contrario, la interpretación de las limitaciones o restricciones a dichos derechos debe ser en sentido estricto.

A juicio de esta Sala Regional, las porciones normativas reclamadas son válidas constitucionalmente,<sup>14</sup> siempre que se interpreten de tal forma que permitan el ejercicio más favorable del derecho humano fundamental a ser votado. Es decir, con una lectura que proteja derechos humanos para garantizar el ejercicio efectivo del derecho con la protección más amplia, y, al mismo tiempo, permitan el ejercicio efectivo del sistema de fiscalización por la autoridad y preserven así la tutela de los principios o valores constitucionales que justifican dicho sistema, como son la transparencia, rendición de cuentas y de control, tal y como se explica a continuación.

Es importante tener presente que, conforme con el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Comentario General

---

<sup>14</sup> Lo anterior encuentra sustento argumentativo en la Tesis LXIX/2011 plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**. Registro digital 160525.

Número 25,<sup>15</sup> cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos a votar y ser elegido, consagrados, de entre otros en el artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberán basarse en criterios **objetivos y razonables**.

En el propio sentido, de acuerdo con las Directrices del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), si bien puede estar prevista la privación del derecho de sufragio activo y pasivo, esa previsión debe estar sometida, de entre otras, a las condiciones siguientes:

- ☑ Deberán estar previstas en la ley, y
- ☑ Deberá respetarse el **principio de proporcionalidad**.

Las condiciones para privar a una persona del derecho a presentarse como candidato pueden ser menos estrictas que las que rigen la privación del derecho al voto.

En concordancia con lo anterior, esta Sala Regional procede a realizar una interpretación conforme de los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de tal forma que su sentido y alcance sea el siguiente: la autoridad al aplicar dichas disposiciones, antes de imponer la sanción máxima (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro), deberá tener en cuenta, necesariamente, la clase de bienes tutelados, la magnitud en que se afecten y la lesión a estos, de tal forma que en todo caso se salvaguarde la función fiscalizadora y los bienes jurídicos que busca tutelar de manera que no se impida o entorpezca y, a la vez, no se restrinja de manera absoluta el derecho humano a ser votado.

En tal virtud, deberá **i)** distinguirse entre la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, y la presentación extemporánea del mismo, y **ii)** en consecuencia, para sancionar dichas conductas, la autoridad deberá tomar en cuenta las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, de acuerdo con el catálogo de sanciones

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, párr. 15.



contemplado en el artículo 456, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- **Marco normativo del derecho al sufragio**

Como premisa normativa inicial es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior y de Sala Regional Toluca considerar que el derecho humano al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en relación con el artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho humano fundamental de carácter político-electoral de base constitucional y configuración legal.

Esto significa que puede ser válidamente regulado por la legislatura ordinaria, siempre que respeten su contenido esencial y, por tanto, sin condiciones que hagan nugatorio su contenido, o bien sean irrazonables, carentes de una base objetiva o desproporcionadas.

En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente. En caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos sobre el significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado. Además, los requisitos exigidos a los ciudadanos para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados, como se indicó, con criterios razonables y proporcionales<sup>16</sup>.

De forma coincidente con lo anterior, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben interpretarse de forma limitativa. Por lo que, para su restricción, deben cumplir con el principio de legalidad; es decir, deben estar expresamente previstas en una ley y cumplir el requisito de proporcionalidad.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Pleno de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, Sentencia de 12 de enero de 2010, pág. 91.

<sup>17</sup> Tesis LXVI/2016 de rubro **SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL**. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 133 y 134.

El derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de la protección hasta su ejercicio efectivo. El derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no protege una forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas.

A través del derecho al voto, las sociedades adquieren la posibilidad de participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos; involucra la voluntad popular en la libre determinación de las decisiones políticas y potencializa la constitución de formas de gobierno democráticas. Cualquier restricción que se imponga a su ejercicio deberá basarse en criterios objetivos y claros; y no podrá suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación, que deberán ser razonables<sup>18</sup>.

Se consideran como medidas irrazonables la imposición de restricciones discriminatorias, basadas en el nivel de instrucción, el lugar de residencia, la descendencia, la afiliación política, de entre otros; así como la imposición de desventajas en las candidaturas en virtud de dichos criterios<sup>19</sup>.

La Corte interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en una sociedad democrática, el reconocimiento de los derechos y libertades inherentes de la persona, su garantía y el respeto al Estado de derecho constituyen una triada indispensable. De entre las condiciones necesarias para alcanzar una sociedad democrática, se encuentra el derecho de acceso al cargo y su ejercicio de conformidad con la ley; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; la existencia de un régimen plural de participación; y, la separación e independencia de los poderes públicos<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57. ° periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrs. 2 a 5.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párr. 15.

<sup>20</sup> Corte IDH, Caso Yatama vs., Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 127, párrs. 191 a 194.



Los derechos políticos tienen una relación estrecha con la garantía de otros derechos sustantivos, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libre participación política y la libertad de asociación. En conjunto, hacen posible el *juego democrático*, al propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En consecuencia, su protección es un fin en sí mismo de las sociedades democráticas y un medio para su preservación<sup>21</sup>.

La previsión de requisitos para el ejercicio del derecho a la participación política no es un derecho absoluto, sino que se encuentra limitado por amplias regulaciones estatales. Los Estados pueden establecer estándares para condicionar la participación política de la ciudadanía<sup>22</sup>.

Si bien, la regulación de los procesos democráticos debe responder a las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de cada sociedad, también debe apegarse a los parámetros convencionales del Sistema Interamericano<sup>23</sup>.

En ese sentido, los Estados tienen la facultad de establecer condiciones generales para el desarrollo y ejecución de los procesos electorales. En consecuencia, es posible establecer estándares reglamentarios del ejercicio al voto, siempre y cuando la regulación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir una finalidad legítima y sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática<sup>24</sup>.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la necesidad de la medida se justifica en tres aspectos: **i)** satisfacer una necesidad social imperiosa, es decir, estar orientada a un interés público imperativo; que **ii)** de las diversas medidas posibles, sea la que en menor grado restrinja el

---

<sup>21</sup> Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Excepciones preliminares, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 184, párrs. 140 a 143.

<sup>22</sup> Corte IDH, Caso Yatama vs., Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 127, párr. 208.

<sup>23</sup> Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Excepciones preliminares, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 184, párr. 166.

<sup>24</sup> Corte IDH, Caso Yatama vs., Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 127, párrs. 148 a 150.

derecho protegido, y iii) que se ajuste estrechamente al logro del objetivo legítimo<sup>25</sup>.

- **Marco normativo de la fiscalización en los informes de ingresos y gastos de precampaña**

En el artículo 229, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece la obligación para los partidos políticos de presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidatos, de manera individual por cada uno de los precandidatos y para cada precandidatura, para lo cual, deberán de acompañar la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

La citada norma protege distintos bienes jurídicos, como son la transparencia y rendición de cuentas, mediante la obligación de presentar los informes de precampaña. Esto implica que existan instrumentos a través de los cuales los partidos políticos y precandidatos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación a la autoridad, coadyuvando a que la autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización.

La no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por los partidos políticos y precandidatos en la competencia interna para designación de sus candidatos a un cargo de elección popular.

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

---

<sup>25</sup> Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Excepciones preliminares, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 184, párrs. 185 y 186.



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

En lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen dos hipótesis distintas: la primera regula el supuesto en el que los precandidatos obtienen la mayoría de los votos en la consulta interna y que ante la falta de presentación del informe se prevé la pérdida del derecho a ser registrado como candidato; mientras que la segunda hipótesis regula aquellos casos en los que los precandidatos no obtuvieron la postulación señalando que será sancionado en términos del libro octavo de la ley.

En este sentido, si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de los votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, **no podrá ser registrado legalmente como candidato.**

Por su parte, los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo, Título Primero, Capítulo I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el artículo 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen, conjuntamente, las consecuencias en caso de que los precandidatos incumplan con su obligación de presentar sus informes de precampaña y, por lo tanto, con la obligación de rendir cuentas de los ingresos que utilizaron para sus precampañas.

## **ST-RAP-14/2021 Y ACUMULADOS**

En particular, en términos de lo dispuesto en el artículo 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la ley no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la ley.

Por otra parte, en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), se establece que las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

- Con amonestación pública;
- Con multa, y
- Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular les sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

Es importante señalar que el modelo de fiscalización implementado con motivo de las reformas constitucionales y legales de dos mil catorce tuvo cambios relevantes al incluir también a los precandidatos como sujetos obligados respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

En este modelo de fiscalización, los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen –en este caso, por la falta de presentación de los informes de precampaña– con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.



Lo anterior, ya que el bien jurídico del sistema de fiscalización requiere constatar el uso y destino real de los ingresos y gastos de los precandidatos, de tal forma que si llegan a asumir una candidatura, la ciudadanía conozca en tiempo real y de manera transparente los recursos utilizados durante las precampañas.

Por lo tanto, del marco legal en materia de fiscalización y de manera particular de la obligación de presentar los informes de precampaña y las consecuencias jurídicas en caso de no presentarlos en los plazos establecidos, se advierte que el legislador buscó proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia como son la facultad fiscalizadora de la autoridad administrativa y la certeza y rendición de cuentas.

Es importante indicar que la interpretación conforme de lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 3, 445 y 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales propuesta en la presente sentencia no resulta incompatible con lo determinado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad **76/2016** y sus acumuladas (legislación del Estado de Coahuila) y **56/2014** y sus acumuladas (legislación del Estado de México), en las que se determinó reconocer la validez del artículo 173, párrafo 1, del Código Electoral de Coahuila y el artículo 113 del Código Electoral del Estado de México.

El primero de los artículos citados establece la sanción de cancelación de registro para los candidatos que incumplen la obligación de entregar su informe de gastos de precampaña, mientras que el segundo artículo establecía la negativa de registro para los aspirantes a candidatos independientes que omitan la presentación de su informe de actos tendientes a obtener apoyo ciudadano dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del plazo para recabarlos.

Respecto de lo dispuesto en el artículo 173, párrafo 3, de la ley electoral de Coahuila, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que era infundado el argumento relacionado con la sanción inusitada de pérdida de derecho a ser postulado para cargos de elección popular, ya que sostuvo que es criterio de la Suprema Corte que la sanción de pérdida de

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

ese derecho ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro de plazo previsto para ello es acorde con la Constitución federal.

En relación con lo dispuesto en el artículo 113, impugnado de la ley electoral del Estado de México, el partido demandante sostuvo que el citado artículo establecía una sanción extrema, que no permitía una individualización de la sanción.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, opuestamente a lo sostenido por el demandante, ese artículo no establecía una sanción, sino una causa de improcedencia y que en todo caso quienes se consideraran afectados tenían a su disposición el sistema de medios de impugnativos en materia electoral. Así, de cara a los conceptos de invalidez hechos valer, el Tribunal Pleno reconoció la validez de ambas normas legales locales.

Ciertamente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no analizó la regularidad constitucional de los artículos ahora reclamados, de hecho, en la Acción de Inconstitucionalidad **76/2016** y sus acumuladas, invoca a mayor abundamiento, el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para afirmar que el artículo 173, párrafo 3, de la ley electoral de Coahuila era compatible con la ley general.

Con todo, de las acciones citadas cabe extraer un criterio en el sentido de que no se trata de una sanción inusitada de las prohibidas en el artículo 22, de la Constitución federal.

Sin embargo, es necesario distinguir las citadas acciones de inconstitucionalidad del presente caso. En primer lugar, el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se realizó mediante un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad de las normas locales reclamadas, es decir, sin existir un acto concreto de aplicación de estas.



Al respecto, hay que tener presente que en el plano de la aplicación de las normas se suelen identificar motivos de invalidez que no se pueden advertir con la sola entrada en vigor de las normas generales.

En segundo lugar, en relación con el punto anterior, como se indicó, el reconocimiento de validez de las normas legales locales se hizo de frente a los conceptos de invalidez esgrimidos en aquellos medios de control de constitucionalidad.

El planteamiento de motivos de impugnación en los medios de control como el presente puede revelar otras aristas de visos de inconstitucionalidad. En el presente caso, los demandantes plantean un agravio distinto en el sentido de que las normas reclamadas no resultan proporcionales.

En tercer lugar, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó expresamente al resolver la acción **56/2014** que los promoventes tenían a su disposición los medios de control de carácter concreto.

Finalmente, en cuarto lugar, en el caso concreto, a los demandantes se les impuso ya la sanción cuya invalidez reclaman.

- **Precedentes aplicables de la Sala Superior sobre la gradualidad de las sanciones ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos.**

- **SUP-JDC-1521/2016**

La Sala Superior de este Tribunal determinó en la sentencia del **SUP-JDC-1521/2016** que la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave en contra el bien jurídico de la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, en tanto que 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.

Para lo cual se debe atender la temporalidad en que se rinde el informe y si derivado de ello se vuelve o no viable la revisión de los informes dentro de

los tiempos establecidos en la ley para el adecuado cumplimiento de la atribución de fiscalizar de la autoridad.

En dicho precedente se consideró que los precandidatos no quedan 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.**

De ahí que ante la presentación extemporánea del informe por parte del precandidato se ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir una nueva determinación en la que re individualizara la sanción.

Lo anterior, al considerar que esa interpretación resultaba acorde con el nuevo modelo en materia de derechos humanos y sus garantías previsto en el artículo 1° constitucional, en la medida en que una lectura literal de lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General multicitada, implicaría que **–dejando de lado las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular– se imponga la sanción de pérdida o cancelación del registro de la candidatura con motivo de la entrega extemporánea del informe de ingresos y gastos de precampaña. De ser así, se restringiría de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado; circunstancia que no resulta proporcional cuando el informe sí se rinde, aun de forma extemporánea.**

Además, consideró que no se actualiza el supuesto normativo contenido en lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que esa hipótesis normativa exige una conducta omisiva de “*entregar*” el informe de precampaña y, en el caso, se demostró que el informe se entregó de forma extemporánea; de ahí que tampoco se actualice la infracción que el Consejo General tuvo por acreditada y con base en lo cual se impuso la cancelación de registro.

- **SUP-REC-103/2016**

La Sala Superior del Tribunal determinó que a los recurrentes les era aplicable el supuesto normativo a que se refiere lo dispuesto en los artículos



229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, que se actualizaba la consecuencia de incumplir con las obligaciones de rendición de cuentas de los ingresos y egresos de las precampañas electorales.

Esta consecuencia consiste en que, si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.

En este sentido, consideró que a los precandidatos que impugnaron en ese asunto no les aplicaba una excepción o una excluyente de responsabilidad respecto de la negativa de registro, por tratarse de una presentación extemporánea y no así de una omisión de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos de partidos y candidatos independientes.

Lo anterior, ya que una de las circunstancias que ha tomado en consideración la Sala Superior de este Tribunal, a efecto de que no se actualice la sanción relativa a la negativa de registro por la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos, es **que exista un principio o la voluntad de cumplir por parte de los candidatos obligados por la normativa de fiscalización, dentro del plazo establecido en la normativa electoral, o bien, el que en su caso conceda el Instituto Nacional Electoral.**

Además, sostuvo que, una vez acreditada la voluntad de los obligados para intentar cumplir en tiempo con la normativa en la materia, entonces, se debe analizar la razonabilidad, en relación con la extemporaneidad en que se presentan los informes correspondientes.

En el caso en análisis, la Sala Superior de este Tribunal determinó que no se acreditaba la intención de los recurrentes de cumplir con la presentación del informe en el tiempo con la normativa electoral, ya que en el artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece un plazo de diez días para la rendición del informe de ingresos y egresos de precampañas ante la

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

autoridad electoral, contados a partir de la conclusión del periodo de precampaña.

Sin embargo, los recurrentes presentaron sus informes de precampaña ante las oficinas del partido, pero esto aconteció fuera del plazo de siete días en que esto debió ocurrir.

Incluso, en la gran mayoría de los asuntos los informes se presentaron una vez transcurrido el plazo para que el partido político entregara los informes a la autoridad fiscalizadora, por lo que se consideró que la sola entrega del informe por los tiempos en los que ocurrió **no es apta para excluir de responsabilidad a los entonces precandidatos, especialmente por el efecto que produjo la entrega fuera de tiempo.**

Lo anterior, generó una afectación grave a la rendición de cuentas y al propio modelo de fiscalización, por cuanto la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral no estuvo en aptitud de conocer esa información para la elaboración del dictamen consolidado, y, por ende, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General no pudieron considerarla en sus tareas de validación de los proyectos, así como en su aprobación.

En consecuencia, consideró que los precedentes de la Sala Superior del Tribunal relativos a la excepción de negativa de registro por entrega extemporánea de informes de ingresos y gastos de precandidatos, no aplican, por lo que resultaba legal que el Consejo General y, posteriormente, la Sala Regional hayan determinado aplicar el supuesto previsto en el artículo 229, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se ha evidenciado, la línea jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal, en torno a este tipo de controversias, se ha abordado en el sentido de reconocer como válida la sanción consistente en la pérdida del registro o su cancelación cuando los precandidatos no entregan sus informes.

No obstante, también queda de manifiesto que esta autoridad ha sido enfática en reiterar que la imposición de esta sanción no debe aplicarse en automático, sino que debe valorarse la disponibilidad procesal del sujeto



obligado a presentar el informe, el momento en que lo presenta y las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.

- **Análisis de la constitucionalidad a la luz del caso concreto**

Como se indicó, los actores solicitan la inaplicación al caso concreto de lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que, en su opinión, la sanción de pérdida del derecho a ser registrado por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido o, en su caso, la cancelación de registro no es proporcional, ya que consideran que constituye una restricción injustificada al derecho a ser votado establecido en el artículo 35 de la Constitución federal.

Como se expuso, se considera **fundado parcialmente** el agravio de la parte actora, ya que, si bien, la pérdida o cancelación del registro es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales –como ya lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, lo cierto es que lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no pueden interpretarse de manera literal de tal manera que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo hizo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En la aplicación de tal sanción 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 1º de dicha Constitución federal. De ahí que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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, ya que de una interpretación conforme y sistemática –y armónica de los artículos 229, 445 y 456, de la Ley General de

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

Instituciones y Procedimientos Electorales– 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.

En ese sentido, por un lado, es **infundado** el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad de las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, la cancelación de su registro, por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

Se considera así, ya que el establecimiento de tales sanciones en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es acorde a la regularidad constitucional, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular prevista en el artículo 41, párrafo tercero, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución federal.

No obstante, por otro lado, **le asiste la razón al recurrente y a los actores** en el sentido de que la aplicación en automático de la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro no es acorde con lo dispuesto en los artículos 1º y 35, de la Constitución federal, de ahí que sea necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Entonces, se advierte que la autoridad al aplicar tales disposiciones deberá considerar las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, tomando en cuenta diferentes parámetros con el fin de imponer una sanción proporcional como se explicará a continuación:



Como se desprende de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que fueron citados, la interpretación conforme es una obligación de los juzgadores, aplicable en los casos en que se esté en la presencia de una norma que resulte sospechosa o dudosa, de cara a los parámetros del control de constitucionalidad y convencionalidad.

Es decir, cuando el juzgador considere que la aplicación estricta de una norma pueda ser potencialmente contradictoria con determinados principios y derechos reconocidos en la Constitución, requiere plantearse si es viable que la interpretación de la norma pueda maximizar los derechos presuntamente afectados.

El principio que pretende salvaguardar este ejercicio es el de la preservación de la constitucionalidad de las normas. Por lo cual, se exige agotar todas las posibilidades de significado en que la norma se vuelva compatible con la Constitución o los instrumentos internacionales; y solo en los casos en que exista una clara incompatibilidad o contradicción insalvable debe cuestionarse su constitucionalidad.

En el caso concreto, como se indicó, los actores pretenden que se inaplique la porción normativa relativa al artículo 229, párrafo 3, y 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tal como lo expresó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 1<sup>a</sup> **J.4/2016**, la inaplicación de una norma por medio del control de constitucionalidad–convencionalidad, debe ser la última consecuencia. Lo anterior, porque, como se comentó, el modelo de interpretación constitucional tiene como propósito lograr la integración de los principios y contenidos del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos, en el que el juez, a partir de un ejercicio hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.

Debido a esto, el análisis planteado por los actores implica necesariamente su estudio a partir del principio de interpretación conforme, previamente a decidir sobre la inaplicación.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

Por tanto, el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, es decir, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este principio refiere que, en el escenario donde exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, la **contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta**, y si no se dan estas características no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, ya que opera a favor del legislador y de su acto una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad.

Mientras no se cumplan esos requisitos, la norma secundaria no puede ser considerada inconstitucional al existir una deferencia al legislador democrático que genera la presunción de que el acto legislativo es conforme al procedimiento y contenido de la Constitución.

En este asunto, los actores consideran que deben inaplicarse las porciones normativas de la ley secundaria que establecen como sanción la pérdida o cancelación del registro a los aspirantes o precandidatos que no presenten su informe de ingresos y gastos de precampaña en el plazo establecido para ello.

Los recurrentes consideran que es una sanción desproporcionada que vulnera el derecho fundamental a ser votado que se encuentra previsto en la Constitución general y cuya protección debe ser de orden preponderante frente a cualquier otro bien jurídico, como lo es el de la rendición de cuentas.

Al respecto, Sala Regional Toluca, siguiendo el criterio sostenido por la Sala Superior de este Tribunal en las sentencias de los juicios **SUP-JDC-416/2021 acumulados y SUP-RAP-74/2021 y acumulados**, estima que la aplicación en automático de la máxima sanción a todos los candidatos que no entreguen el informe de gastos de precampaña, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, **sí resulta desproporcionado** y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada. Se considera así, porque la autoridad responsable parte de la premisa de que la falta es lo suficientemente grave que no amerita una ponderación y análisis de las circunstancias en las que se cometió, sino que su consecuencia jurídica directa debe ser la supresión del derecho a ser votado.



La conclusión de la autoridad responsable es incompatible con los criterios de la Suprema Corte que establecen que:

- Las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente;
- En caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos al significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado, y
- Los requisitos exigidos a los ciudadanos para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados con **criterios razonables y proporcionales**.

De igual forma, se considera que la aplicación automática de la sanción máxima sin valorar las circunstancias en las que se cometió la infracción, podría ser contradictoria con los criterios de la Sala Superior de este Tribunal en los que se ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben **cumplir el requisito de proporcionalidad**.

La Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que el derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de su protección, ya que el derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no protege una forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas.

En ese sentido, aplicar las sanciones máximas como lo hizo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral **implica dejar de valorar las circunstancias particulares del caso, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, con lo que se restringe de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado; circunstancia que no resulta proporcional y no favorece la protección del derecho fundamental a ser votado**.

En ese orden, esta Sala Regional considera que la interpretación y aplicación estricta y automática de la sanción prevista en el artículo 229, párrafo tercero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

incompatible con el ejercicio efectivo del derecho a ser votado reconocido en la Constitución.

Por lo tanto, atendiendo a una interpretación conforme se debe asignar un significado a la disposición que la haga compatible con el derecho humano a ser votado.

Al efecto, esta autoridad jurisdiccional considera que lo dispuesto en el artículo 229, párrafo tercero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales admite una interpretación conforme que la hace armónica con el artículo 35 constitucional y que maximiza el derecho a ser votado, en concordancia con el artículo 1º, constitucional y que, por lo tanto, no la hace incompatible con el ordenamiento constitucional.

Así, a partir de la interpretación conforme y sistemática de las disposiciones bajo estudio, la autoridad administrativa electoral, a efecto de sancionar esta conducta, tiene a su disposición el catálogo de sanciones que ofrece el artículo 456, párrafo 1, inciso c), fracciones I, II y III, en relación con lo dispuesto en los artículos 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, bajo una interpretación conforme en los términos indicados, se estima que la ley electoral ante este tipo de infracción, no establece una sanción única, sino que admite la graduación respectiva, ya que, dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta, se faculta a la autoridad administrativa electoral para que, en plenitud de atribuciones, determine la sanción correspondiente de manera gradual, desde una amonestación, pasando por una multa, hasta con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

Como resultado de esta interpretación conforme y sistemática de las disposiciones impugnadas se considera que se armoniza la ley secundaria con la Constitución federal, al no conllevar una distorsión del sentido normativo, ya que la pérdida o cancelación del registro continúa siendo una



sanción disponible para la autoridad administrativa electoral cuando ocurra la falta de presentación del informe de precampaña.

Sin embargo, bajo la interpretación conforme no aplicará esa sanción de forma gramatical o literal y en automático, sino que tendrá a su disposición el catálogo de sanciones que prevé el artículo 456, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para los aspirantes y precandidatos.

Esto permitirá y obligará a analizar y valorar todos los elementos y circunstancias en las que se cometió la infracción, de forma que, si decide aplicar la sanción máxima y con ello hacer nugatorio el derecho a ser votado de un ciudadano, esto acontecerá bajo los más altos estándares de justificación y legitimación que una restricción de un derecho humano fundamental amerita, lo que favorece la protección del derecho a ser votado de la ciudadanía.

Por tanto, la interpretación conforme propuesta por Sala Regional Toluca y que sigue los estándares establecidos en las sentencias de los juicios **SUP-JDC-416/2021 acumulados y SUP-RAP-74/2021 y acumulados** resueltos por la Sala Superior de este Tribunal consiste en una atemperación o adecuación de las disposiciones cuestionadas con vistas a proteger el ejercicio efectivo de un derecho humano fundamental y, a la vez, permite conservar una norma en el sistema jurídico al reconocerse su regularidad constitucional y, de ese modo, preservar la deferencia a la legislatura democrática.

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 candidatos investigados, partió de la premisa de que solo era posible la imposición de la sanción correspondiente a la pérdida o cancelación del registro, lo que la llevó a no valorar las circunstancias objetivas y subjetivas en las que cada uno de los aspirantes cometió la infracción.

## Efectos

Se **revocan** las determinaciones impugnadas **sobre las consideraciones y sanciones impuestas en relación con diversos hallazgos de publicidad atribuidos a Victorino Apodaca García, Araceli García Muro e Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz**, y se **ordena** a la responsable que analice debidamente el contenido de tales hallazgos para el efecto de que establezca si contaban o no con las propiedades y características necesarias para actualizar un acto de precampaña tomando en cuenta los elementos relativos a las expresiones que los conforman y debiendo analizar el contenido de sus manifestaciones a efecto de que pueda evaluarse si se hace o no llamamiento al voto o se advierte la elección a la que se refieren o a determinada candidatura en específico.

En ese sentido, deberá emitir un nuevo dictamen consolidado y resolución, que tome en cuenta los razonamientos expuestos y motive la justificación en la que analice los hallazgos materia de las observaciones que formuló a **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz y Victorino Apodaca García** y, en su caso, determine si constituyen actos de precampaña.

Por otra parte, se **revoca** la sanción impuesta a **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez**, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en un plazo de **cuarenta y ocho horas** contadas a partir de que se le notifique la presente sentencia, califique nuevamente la falta cometida por los precandidatos investigados y realice la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas, en el entendido de que si lo considera, la pérdida o cancelación del registro sigue siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.

Asimismo, Sala Regional Toluca estima que, en el caso, es necesario el establecimiento de determinados criterios que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá tomar en cuenta necesariamente al



momento de calificar la falta e individualizar la sanción, como lo son los siguientes:

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 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.
- e. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- f. El monto económico o beneficio involucrado; y
- g. 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 precandidatos a la diputación federal, 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.

En caso de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación de los registros de la y los precandidatos involucrados, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **ST-JDC-113/2021**, **ST-JDC-131/2021** y **ST-JDC-134/2021** al recurso de apelación **ST-RAP-14/2021**; en consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes de los medios de impugnación acumulados.

**SEGUNDO.** Se **revocan**, en la materia de la impugnación, los actos controvertidos, para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** por **correo electrónico** a Victorino Apodaca García, Araceli García Muro, MORENA y al Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y, **por estrados físicos y electrónicos** Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz y a los demás interesados, los cuales son consultables en la dirección de internet <https://www.te.gob.mx/ESTRADOS/Home/Index?IdSala=ST>, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98 y 101, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, hágase del conocimiento público la presente sentencia en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

Devuélvanse las constancias atinentes y, en su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto concluido.

Así, por **mayoría de votos**, con el voto en contra del Magistrado Alejandro David Avante Juárez, quien formula **voto particular**, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta



Circunscripción Plurinominal ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ, AL NO COINCIDIR CON EL SENTIDO DE LA SENTENCIA MAYORITARIA RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN ST-RAP-14/2021 Y SUS ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 193 PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL.**

Disiento de las razones de la mayoría que sustentan revocar los actos impugnados, específicamente en la parte relativa a la pérdida o la cancelación del registro de la candidatura de diversos ciudadanos, por lo que formulo el presente voto particular.

**a. Caso**

Se controvierte el dictamen consolidado<sup>26</sup> y la respectiva resolución<sup>27</sup> emitidos por el INE, respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña presentados por los partidos políticos de las precandidaturas al cargo de diputaciones federales, correspondientes al proceso electoral federal 2020-2021, específicamente las sanciones impuestas al partido político Morena y lo relativo a la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos de Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez.

**b. Decisión**

Por mayoría, se determinó revocar los actos impugnados al considerar que:

Las determinaciones impugnadas sobre las consideraciones y sanciones impuestas en relación con diversos hallazgos de publicidad atribuidos a Victorino Apodaca García, Araceli García Muro e Iván Arturo Pérez Negrón

---

<sup>26</sup> INE/CG197/2021

<sup>27</sup> INE/CG198/2021

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

Ruiz, fueron analizados de manera deficiente, razón por la que se ordena a la responsable que analice sus características y contenido para que establezca si cuentan o no con las propiedades y elementos necesarios para actualizar un acto de precampaña tomando en cuenta las expresiones que los conforman y debiendo analizar el contenido de sus manifestaciones a efecto de que pueda evaluarse si se hace o no llamamiento al voto o se advierte la elección a la que se refieren o a determinada candidatura en específico.

Asimismo, se revoca la sanción impuesta a los 9 ciudadanos, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en un plazo de cuarenta y ocho horas califique nuevamente la falta cometida por los precandidatos investigados y realice la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas, en el entendido de que si lo considera, la pérdida o cancelación del registro sigue siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.

Ello, al considerar necesario el establecimiento de determinados criterios que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá tomar en cuenta al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, como lo son:

- 1)** Determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción en contra de un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos.
- 2)** Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
  - a)** El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora.
  - 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 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.

Lo anterior, a efecto de graduar la sanción, valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida y considerar los efectos 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.

**c. Razones del disenso.**

Por principio, debo decir que comparto las consideraciones de la sentencia en el sentido de sostener que todos los aspirantes o participantes en un proceso interno de selección de candidaturas deben presentar informe de gastos de precampaña. Igualmente, los razonamientos relativos a desestimar la supuesta presentación ante el partido de los informes de algunos aspirantes, así como la desestimación de la supuesta presentación extemporánea de los mismos ante el INE.

Así, mi razón de disenso se centra en las consideraciones que interpretan los artículos los artículos 229, párrafo 3, párrafo 4, 445 y 456 de la LEGIPE para ordenar que se vuelva a individualizar la sanción a las y los actores.

En efecto, es mi convicción que la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las normas previstas en los artículos 229, párrafo 3, párrafo 4, 445 y 456 de la LEGIPE permite concluir que la consecuencia normativa prevista para aspirantes a precandidatos que resultaron vencedores en el proceso interno de selección de candidatos por la no presentación de informes de gastos de precampaña tiene la naturaleza de una causa de inelegibilidad o impedimento y no de sanción, como sí sucede para los precandidatos no triunfadores.

De esa forma, cuando un aspirante o precandidato prevalece en el proceso interno, su deber de presentar informe de gastos de precampaña se agudiza de tal forma que la legislación ya no establece posibilidad alguna para generarle una sanción, la cual debe poder graduarse, sino que prevé una consecuencia normativa más parecida a la que se da con supuestos de inelegibilidad, incompatibilidad o impedimento, esto es, de aplicación directa al darse el supuesto normativo.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

Por ende, en tales casos, hay una clara e inequívoca diferenciación en las consecuencias jurídicas aplicables entre las dos clases de contendientes, quienes ganaron el proceso interno y quienes no, lo que resulta proporcional y acorde a los fines constitucionales que buscan tutelarse en uno y otro caso.

En ese sentido, no existe base normativa alguna para considerar que la pérdida de la posibilidad de ser registrado como candidato derivada de la falta de entrega de informes de gastos de campaña pueda ser considerada como una sanción.

Ello, porque la legislación establece una consecuencia jurídica que no admite gradación alguna y, por ende, no puede ser considerada como una sanción en la que, por definición, se establecen diversas consecuencias ante la posibilidad de diversos grados de incumplimiento y posibles afectaciones a los bienes jurídicos tutelados.

Más bien, en este supuesto, la ley no deja al arbitrio de autoridad alguna la consecuencia normativa que debe dictarse ante la omisión de presentar el informe lo cual tiene parangón, en otras figuras del sistema político-electoral mexicano, como se da en las causas de elegibilidad, las incompatibilidades y los impedimentos, situación la cual cumple con el test de proporcionalidad a la restricción de derechos fundamentales.

Esta posición puede sostenerse al considerar que en la legislación electoral se prevén supuestos similares que atienden a una clara diferenciación de ambas figuras.

Una sanción es una decisión tomada por una autoridad, como consecuencia del incumplimiento de una regla o norma, en perjuicio de la persona humana o jurídica a la que se le atribuye la responsabilidad por el incumplimiento.

Por otra parte, un impedimento consiste en la descripción de situaciones o de razones que la ley considera como circunstancias de hecho o de derecho que obstaculizan, condicionan o dificultan la realización de una cosa.

Un impedimento constituye un obstáculo a la constitución y ejercicio de un derecho u obligación.



Para que haya una sanción debe existir la declaración por autoridad competente de una infracción o vulneración a una norma, regla o requisito, la cual, debe cumplir con todo un procedimiento en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento a favor de la persona sobre la que puede recaer la misma.

El impedimento, a diferencia de la sanción, no encuentra origen en la determinación de una situación jurídica en un procedimiento seguido en forma de juicio, sino que constituye el mero requisito, obstáculo, condición, dificultad, o inconveniente por así estar previsto en una legislación, regla o norma.

Así, no constituye un efecto o consecuencia de un procedimiento, sino que se trata de un acto declarativo que condiciona la obtención de un beneficio o el ejercicio de un derecho.

De esta forma, la línea discursiva que describe mi posición se basa en esta diferencia, lo que se sostiene desde los diversos métodos interpretativos que prevé la legislación electoral, lo cual, además ha sido sostenido en similares términos por la Suprema Corte de Justicia y encuentra apoyo en previsiones jurídicas de estructura similar.

La conclusión que se sustenta en esta determinación se desarrollará con base en 4 líneas argumentales.

**Premisa 1.** La normativa aplicable a la presentación de informes de precampaña no sostiene que, cuando se trate de aspirantes ganadores que incumplan con la obligación de presentar informe de gastos, se les aplique sanción alguna.

**Premisa 2.** La interpretación sistemática de la norma prevista para la no presentación de informe de gastos de campaña y aquellas que regulan el régimen sancionador electoral, permite concluir que, cuando se trata de un candidato ganador de proceso, la negativa de registro o su cancelación no puede entenderse como una sanción.

**Premisa 3.** De acuerdo a la dinámica normativa que regula esta figura jurídica, se justifica plenamente la consideración de la misma como necesaria

para garantizar de forma suficiente fines constitucionales, base del estado democrático constitucional de derecho.

**Premisa 4.** Considerar tal consecuencia normativa equiparable a las causas de inelegibilidad y, por ende, de aplicación directa ante la omisión de presentar informe a aspirantes o precandidatos ganadores de procesos internos, cumple con el test de proporcionalidad y, por ende, es constitucional.

**Premisa 1. La normativa aplicable a la presentación de informes de precampaña no sostiene que, cuando se trate de aspirantes ganadores que incumplan con la obligación de presentar informe de gastos, se les aplique sanción alguna.**

En efecto, la lectura gramatical de la norma prevista en el artículo 229 de la LEGIPE permite concluir que, para los precandidatos o aspirantes ganadores del proceso interno que no presenten informe de gastos de precampaña se aplica una consecuencia normativa directa.

En tanto, para los no ganadores omisos en presentar informe, sí se prevé la aplicación de sanción.

La norma en cuestión es:

**Artículo 229.**

[...]

Si un **precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos** en la consulta interna o en la asamblea respectiva, **no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación** a la candidatura no entreguen el informe antes señalado **serán sancionados** en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.<sup>28</sup>

Así, en una lectura absolutamente gramatical la ley hace distinción en cuanto a las consecuencias normativas que recaen a ambas situaciones, ganadores y no ganadores de proceso interno.

---

<sup>28</sup> El resaltado es de esta sentencia.



De tal forma, no existe base normativa alguna para considerar que la pérdida del derecho a ser registrado al triunfador de proceso interno que no presentó informe de gastos de precampaña se trate de la imposición de una sanción.

Ahora bien, la lectura del siguiente párrafo de ese artículo confirma esta tesis.

Artículo 229.

[...]

4. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General **serán sancionados** con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.

Ello es así, porque a diferencia del párrafo 3, expresamente la norma sostiene que el rebase conllevará a una sanción, lo cual es consistente con lo previsto para los aspirantes no ganadores de proceso interno.

De esta forma, es evidente que la norma establece consecuencias normativas diversas por una parte, para el precandidato ganador que omite presentar informes y, por otro lado, para los precandidatos perdedores que no los presentan y para quienes rebasen el tope de gastos de precampaña.

Como se puede advertir, la norma es consistente en tratar de forma diferenciada a tales grupos de supuestos normativos y no existe base jurídica para pretender que tal diferenciación es casual o una simple diferencia de redacción, pues gracias a los métodos de interpretación sistemática y funcional, se justificará tal diferencia normativa, establecida textualmente en la norma en análisis.

**Premisa 2. La interpretación sistemática de la norma prevista para la no presentación de informe de gastos de campaña y aquellas que regulan el régimen sancionador electoral, permiten concluir que, cuando se trata de un candidato ganador de proceso, la negativa de registro o su cancelación no puede entenderse como una sanción.**

Como es de explorado derecho, el argumento que justifica el método de interpretación sistemático de las normas tiene sustento en el llamado postulado del legislador racional, el cual, es una reformulación de tres

características connaturales a cualquier sistema: coherencia, no redundancia y completitud.

Así, uno de sus corolarios se puede definir mediante el aforismo “El legislador no establece contenido normativo superfluo, contradictorio ni redundante”.

En ese sentido, cuando la interpretación de las disposiciones puede dar lugar a la violación de tales características, la misma debe rechazarse e interpretarse de forma tal que se logren contenidos que las respeten.

En consecuencia, la subtesis de esta premisa descansa sobre el hecho de que el sistema es coherente, no redundante y completo al sostener que la consecuencia normativa de negativa de registro a aspirante o precandidato triunfador de proceso interno por no entrega de informe de gastos de precampaña **no puede ser considerada una sanción**.

En efecto, el régimen sancionador para estos sujetos, se integra por las siguientes normas aplicables al caso:

**Artículo 445.**

**1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:**

- a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;
- b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley;
- c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;
- d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esta Ley;**
- e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos, y
- f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

**Artículo 456.**



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

[...]

c) Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular:

I. Con amonestación pública;

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

**III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.** Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.<sup>29</sup>

Cabe mencionar que las citadas disposiciones se encuentran en el libro octavo de la ley.

Así, es necesario analizar la convivencia de las normas citadas en la primera hipótesis de este voto a la luz de las disposiciones que regulan la imposición de sanciones.

En primer punto, cuando se trata de aspirantes o precandidatos que no ganaron el proceso interno, la remisión normativa a las disposiciones que analizamos en este apartado es expresa, pues textualmente se sostiene que serán sancionados con las normas que se prevén en el libro octavo de la ley.

Así, el supuesto normativo del 445 al referirse a aspirantes o precandidatos es igualmente aplicable a quienes no triunfaron en el proceso interno, por lo cual, las normas son consistentes, coherentes y no redundantes.

Igualmente, en el caso de quienes rebasen el tope de gastos de precampaña. En esta infracción, obviamente pueden incurrir aspirantes o precandidatos, habiendo triunfado o no en el proceso interno.

De esa forma, en el párrafo 4, del 229, se prevé expresamente la aplicación de una **sanción** directa, esto es, para los que resulten ganadores del

---

<sup>29</sup> El resaltado es de esta sentencia.

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

proceso interno, pues no cabría posibilidad de negar el registro si no se hubiera obtenido tal derecho al prevalecer en ese proceso.

En consecuencia, en tal caso, cabría hacer una interpretación conforme a fin de evitar la posible inconstitucionalidad de la previsión de una sanción única, pues como tal, la prevé esa disposición. En ese caso, se podría pensar en la necesidad de completar la disposición con las demás sanciones que establece la ley, esto es, con las previstas en el inciso c) del apartado 1, del 456.

No obstante, esta posibilidad interpretativa está vedada para el caso previsto en la primera parte del párrafo 3, del 229, el referido a los aspirantes triunfadores que no presenten informe de gastos.

Así, por principio, porque en esa disposición no se establece la negativa de registro como sanción. Además, porque si se permitiera esa interpretación, que el 445 y el 456, inciso c), es aplicable para los precandidatos aspirantes ganadores y aquellos que no lo son, haría absolutamente ociosa la disposición de la primera parte del párrafo 3, del 229, pues la misma consecuencia normativa, aunque como sanción, ya se prevé en el catálogo del 456.

De esta forma, en el caso de la omisión de presentar informes de gastos de precampaña, lo previsto en el 445 y 456, inciso c), solo podría entenderse respecto de los aspirantes no vencedores, pues a quienes el partido busque postular, no podrían verse sujetos a ese procedimiento sancionador porque la consecuencia en esos casos está prevista en el 229 párrafo 3.

Mención especial requiere el hecho de que la fracción III), del inciso c), del 456 prevea la negativa o la pérdida de registro, lo cual encuentra coherencia con todo lo dicho hasta aquí, ya que existen diversas conductas que podrían dar lugar a esa situación entendida como sanción, por ejemplo, como ya se vio, el rebase de tope de gastos de precampaña, lo cual es sostenible tanto para ganadores como para perdedores de los procesos internos.

Es por ello, que esta segunda vertiente de argumentos confirma la posición que se tiene en este voto, de que lo previsto en el artículo 229, párrafo 3, no se puede considerar una sanción, que implique la necesidad de graduación acorde a las diversas circunstancias que rodeen una conducta.



**Premisa 3. De acuerdo con la dinámica normativa que regula esta figura jurídica, se justifica plenamente la consideración de la misma como necesaria para garantizar de forma suficiente fines constitucionales, base del estado democrático constitucional de derecho.**

Los fines que busca garantizar este tipo de previsiones justifican plenamente el trato diferenciado entre aspirantes y precandidatos ganadores de proceso interno y quienes no lo son a efecto de considerar que a los primeros se les aplica una consecuencia normativa *ipso iure* con una naturaleza distinta a las sanciones administrativas y, por ende, más acorde a razones de inelegibilidad.

Para sostener tal posición es necesario tener en cuenta los valores que protege el sistema de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes.

Como piedra de toque, la equidad en la contienda electoral es la base sobre la que descansan los diversos desarrollos metodológicos que conforman nuestro sistema electoral.

De esa forma, la enorme prevalencia del financiamiento público a partidos y campañas, la distribución equitativa de espacios en publicidad de radio y televisión, así como de financiamiento público, el establecimiento de límites al financiamiento privado y de topes de gastos de campaña, son medidas y mecanismos todos, que buscan garantizar la equidad en la competencia comicial.

Ello, encuentra claramente su lógica en asumir como un axioma más o menos verificable que, hasta cierto punto, a más campaña, mayor posicionamiento y mayor cantidad de votos para quien la hace.

Así, la búsqueda de la equidad tiene como base que la presencia de las opciones políticas ante el electorado sea más o menos la misma, a fin de que sean las propuestas de campaña las que verdaderamente generen la diferencia en las votaciones a favor de cada opción política y no la cantidad de presencia en medios de comunicación o actos de proselitismo, producto de una diferencia en los recursos económicos disponibles. Dicho de otra forma, que no sea el dinero al que se pueda acceder lo que defina las preferencias electorales.

## ST-RAP-14/2021 Y ACUMULADOS

Tal pretensión de equidad, a la que se enfocan los diversos mecanismos señalados, tiene una razón de ser aún mayor pues buscan evitar la financiación política por fuentes ilícitas o francamente criminales.

Ello se explica por la necesidad de garantizar el principio básico y fundante de la democracia representativa, que quien resulte electo responda a los intereses de su electorado y no a grupos de poder que puedan cooptar la voluntad del representante ante la presión del dinero aportado para campañas.

Así, es necesario tomar en cuenta que, como la experiencia ha demostrado, se han financiado campañas políticas con recursos del sindicato de PEMEX,<sup>30</sup> o con redes de financiamiento paralelo,<sup>31</sup> casos paradigmáticos que llevaron a una evidente y profunda alteración del sistema democrático.

La oposición frontal a esa clase de conductas se materializó en el artículo 41 de la Constitución al establecer como causales de nulidad el rebase de tope de gastos de campaña y la recepción de financiamiento ilícito o recursos públicos, entre otras.

De esa manera, las normas relativas a la fiscalización no pueden entenderse desvinculadas de esta pretensión del Estado Mexicano en el sentido de mantener equidad en la contienda electoral, como eje rector de la autenticidad del sufragio y, en última instancia, de las elecciones en su conjunto, como base fundante del estado democrático y, por ende, de sus dimensiones constitucional y garante de derechos fundamentales.

En última instancia, la vigencia del sistema de fiscalización tiene como fin garantizar los principios básicos del sistema democrático basado ineludiblemente en el respeto y vigencia de una sólida batería de derechos humanos, en relación permanente e interdependiente y, por ende, que sea un interés de Estado generar todas las reglas y medidas que garanticen su funcionamiento y eficacia.

Lo anterior ha sido reconocido por el Poder Revisor de la Constitución y el legislador ordinario, se han ocupado en las últimas reformas político-

---

<sup>30</sup> Caso conocido como el Pemexgate, resuelto en la apelación SUP-RAP-50/2001.

<sup>31</sup> Como sucedió en el caso conocido como Amigos de Fox, resuelto en la apelación SUP-RAP-98/2003.



electorales (1990, 1996, 2007-2008 y 2014) del tema de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, en tanto condición necesaria para el adecuado funcionamiento de la democracia.

Así, la presentación de informes de gastos de campaña y precampaña es de capital relevancia para asegurar los valores fundamentales a los que se ha hecho referencia.

De esta forma, con el propósito de conocer el origen y destino de los recursos, los partidos políticos y sus candidatos tienen el deber de rendir informes relativos a los ingresos y egresos a través de los cuales la autoridad administrativa electoral tendrá conocimiento suficiente para el debido control contable de las operaciones que realicen, y contará con los elementos necesarios para identificar los ingresos y egresos reportados, ello en razón de que la función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.

Lo anterior pone de relieve la trascendencia que tiene la presentación del informe de informe de gastos de precampaña al ser el mecanismo a través del cual la autoridad podrá conocer y constatar el origen y destino de los recursos de quienes pretenden acceder a una candidatura, así como los elementos probatorios que lo sustentan.

Por tanto, el hecho de no presentarlo trastoca de manera frontal y directa el funcionamiento del sistema de fiscalización toda vez que imposibilita que la autoridad emprenda la cuantificación, comprobación y revisión de los recursos empleados por quien pretenda acceder a una candidatura, situación que nulifica la posibilidad de rendir cuentas y que se mantenga una irrestricta observancia a los principios de certeza y transparencia.

Ello, porque el procedimiento de revisión de informes tiene como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados, de manera que la autoridad ejerce una facultad comprobatoria con el propósito de verificar si la información aportada, permite corroborar el origen, monto y destino de los recursos, conforme lo informado por los sujetos obligados.

Conforme con lo anterior, el procedimiento administrativo de revisión se funda en lo informado por los partidos políticos y candidatos conforme sus

## **ST-RAP-14/2021 Y ACUMULADOS**

obligaciones de rendición de cuentas y transparencia en la administración de sus recursos, y establecer la veracidad de lo reportado en los informes respectivos, de ahí que, la función fiscalizadora en tal procedimiento se centra en la comprobación de lo reportado.

En ese tenor, a fin de guardar equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, esto es, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción a imponer es que se precisa que la omisión de presentar los informes constituye una falta grave especial derivado de la trascendencia e impacto que tal omisión cobra en el Sistema de Fiscalización y con su actuar infringieron los principios como la eficiencia, la eficacia, la racionalidad, la transparencia, el control y la rendición de cuentas, lo que constituye una violación al principio de legalidad y, particularmente, una violación directa a la Constitución Federal, que no puede consentirse, de ahí lo grave de la omisión de presentar los informes.

Ahora bien, se ha diseñado una serie muy trascendente de mecanismos institucionales que permiten hacer frente de forma profesional, pública y eficiente a la labor de fiscalizar las campañas y precampañas, lo que devela la enorme trascendencia de esta función para nuestro modelo de competencia electoral.

En efecto, por principio, es necesario considerar que en la última reforma constitucional en la materia la labor de fiscalización se centró en la autoridad nacional, incluso en lo relativo a las campañas y precampañas de los cargos locales. Esto, se dio bajo la lógica de lograr la máxima eficiencia y certeza a esta actividad.

Además, la autoridad nacional implementó la fiscalización de recursos y gastos mediante un sistema en línea, lo que facilitó enormemente todo el proceso, desde la rendición de los mismos, hasta su revisión ante la necesidad de resolver a la par de las exigencias de los tiempos electorales pues, como es evidente, las diversas infracciones en estos temas pueden dar lugar, como lo prevé la constitución y la ley, a la negativa de registros o, incluso, la nulidad de elección.

De esa forma, la necesidad de eficiencia del sistema de revisión de ingresos y gastos tanto en precampaña como en campaña tiene como base fundante



la presentación de los mismos, pues son el elemento desde el cual parte la revisión del INE, en tiempos extremadamente cortos tomando en consideración el enorme volumen de precandidaturas y candidaturas a nivel nacional en comicios concurrentes como los que se desarrollan actualmente.

Así, la autoridad administrativa electoral ha generado las condiciones para que se simplifique el procesamiento y revisión de informes a fin de cumplir con los fines constitucionales que dependen de la misma.

En ese sentido, el incumplimiento en la presentación por parte de los partidos políticos y participantes en los procesos de selección de candidatos conlleva una enorme subversión de tales mecanismos de revisión y, por ende, poner en riesgo los valores constitucionales fundantes del estado democrático constitucional de derecho que forma al Estado Mexicano.

Por eso, a todas luces, debe evitarse la comisión de ese tipo de conductas y, por ende, que corresponda sostener, como se adelantó, que la omisión de presentar informes de gastos de precampaña deba ser considerada de enorme trascendencia.

Ahora bien, bajo esta óptica, desde la perspectiva funcional, se justifica que la transgresión que generan por la misma omisión quienes finalmente no serán postulados es totalmente distinta de la que implica quienes sí competirán en el proceso constitucional, esto es, los precandidatos ganadores.

Ello, en diversos sentidos, pues quien pasa a la contienda electoral tiene una posibilidad de asumir el cargo y, por ende, se distancia claramente de aquellos que no logran la postulación.

Así, la necesidad de poder fiscalizar en tiempo a quien puede alcanzar el cargo de representación popular es de la mayor trascendencia pues actualiza la necesidad de cerciorarse de que cumple con las reglas constitucionales y legales relativas al origen de recursos y respeto al tope de gastos, establecidos constitucionalmente como la concreción de los principios ya aludidos.

Es por eso, que funcionalmente se justifique un tratamiento diferenciado en los dos casos y que, el legislador haya excluido del ámbito sancionatorio la

consecuencia que corresponde a la omisión de quien haya ganado el proceso interno, pues es respecto de quien se terminará solicitando del registro en la candidatura.

Esto es, al no establecer una sanción sino una consecuencia normativa directa, excluye toda posibilidad de considerar su inconstitucionalidad por ser una sanción única. De esta forma, la omisión de quien será postulado no admite gradación y, por ende, que no pueda considerarse una sanción ya que su estructura normativa, tanto en imposición como en forma de operar jurídicamente, la acerca más a un requisito de elegibilidad general para todos los cargos de elección popular, o bien, a un impedimento.

**Premisa 4. Considerar tal consecuencia normativa equiparable a las causas de inelegibilidad y, por ende, de aplicación directa ante la omisión de presentar informe a aspirantes o precandidatos ganadores de procesos internos, cumple con el test de proporcionalidad y, por ende, es constitucional.**

Por principio, es necesario considerar que la Suprema Corte ha sustentado en diversas acciones de inconstitucionalidad que las disposiciones como las que nos ocupan no se apartan del contenido de la Carta Magna.

En efecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas (legislación del estado de Coahuila) y 56/2014 y sus acumuladas (legislación del Estado de México), determinó reconocer la validez del artículo 173, párrafo 1, del Código Electoral de Coahuila y el artículo 113 del Código Electoral del Estado de México.

El primero de los artículos establece la sanción de cancelación de registro para los candidatos que incumplen la obligación de entregar su informe de gastos de precampaña, mientras que el segundo establecía la negativa de registro para los aspirantes a candidatos independientes que omitan la presentación de su informe de actos tendentes a obtener apoyo ciudadano dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del plazo para recabarlo.

Respecto al artículo 173, párrafo 3, de la ley electoral de Coahuila, el pleno determinó que era infundado el argumento relacionado con la sanción inusitada de pérdida de derecho a ser postulado para cargos de elección



popular, pues sostuvo que es criterio de la Suprema Corte que la pérdida de ese derecho ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro de plazo previsto para ello es acorde con la Constitución federal.

En relación con el artículo 113 impugnado de la ley electoral del Estado de México, el partido demandante sostuvo que dicho artículo establecía una sanción extrema, que no permitía una individualización de la sanción.

La Corte determinó que, opuestamente a lo sostenido por el demandante, **dicho artículo no establecía una sanción**, sino una causa de improcedencia y que en todo caso quienes se consideraran afectados tenían a su disposición el sistema de medios de impugnativos en materia electoral. Así, de cara a los conceptos de invalidez hechos valer, el Tribunal Pleno reconoció la validez de ambas normas legales locales.

Como se puede advertir, la Suprema Corte fue expresa en sostener que tales consecuencias normativas no tenían la naturaleza de sanciones, lo que es acorde con lo ya razonado y argumentado en este voto.

Así, como se anticipó no es inusitado que, ante un hecho por el cual no se siga procedimiento sancionador, se pierda el derecho a ser postulado, lo que se da con las causales de inelegibilidad.

Por ejemplo, en el caso de los diputados federales, el artículo 55<sup>32</sup> de la Constitución prevé una serie de hechos que, por sí mismos, sin necesidad de

---

<sup>32</sup> Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

procedimiento sancionador previo, esto es, solo requiere que la autoridad administrativa se cerciore del cumplimiento o no del requisito, y en caso negativo, niegue la posibilidad de registro.

Ahora bien, esta restricción al derecho fundamental del ejercicio del derecho al voto pasivo previsto en el artículo 35 constitucional como un impedimento para su ejercicio puede derivarse de la propia condición que establece el citado artículo.

En efecto, el derecho al voto pasivo está limitado por la condición de reunir las calidades que establezca la Ley.

La disposición en análisis prevé:

**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

[...]

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Así, la lectura integral de tal disposición constitucional establece la necesidad de que, quienes busquen una candidatura, ya sea partidista o en vía independiente deben cumplir con los requisitos legales para ello.

De esta forma, quienes pueden ejercer el derecho a ser votada o votado serán, en los casos que se opte por la vía partidista, quienes resulten triunfadores de los procesos internos.

Así, dentro de las calidades que establece la ley, debe tenerse el cumplimiento de las obligaciones impuestas por aquella, como resultado de un argumento interpretativo a contrario, de lo previsto en el artículo 445,

---

Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.



párrafo 1, inciso d), esto es, considerar como infracción de los aspirantes o precandidatos no presentar informes de gastos de precampaña o campaña, lo cual, implica la obligación de presentarlos.

De la misma forma, la interpretación armónica de lo previsto en el artículo 169 de la Ley de Partidos, permite concluir que es obligación de los partidos presentar tales informes, respecto de lo cual, los precandidatos son responsables solidarios.<sup>33</sup>

La interpretación armónica de tales disposiciones a la luz de la norma constitucional permite concluir que el incumplimiento de tal obligación lleva a considerar que quien así lo hace, deja de cumplir las calidades que establece la ley, al faltar a una obligación que obedece, como se ha dicho, a la consecución y aseguramiento de valores constitucionales.

En consecuencia, el incumplimiento de tales requisitos, como el de entregar los informes de gastos de precampaña, para quienes puedan ser postulados por los partidos, se constituye en un impedimento y no en una sanción.

Igualmente, existen otros impedimentos al derecho a ser votado en nuestro sistema jurídico que no requieren seguir un procedimiento administrativo que pueda terminar con la imposición de una sanción.

Ello se da con la prohibición para que una misma persona participe en procesos electorales en dos partidos políticos, o en la vía independiente y en la partidista.

En efecto, el artículo 11 prevé que a ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, de los municipios o del Distrito Federal.

---

<sup>33</sup> Artículo 79.

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;

## ST-RAP-14/2021 Y ACUMULADOS

Igualmente, el artículo 387 además establece que los Candidatos Independientes que hayan sido registrados no podrán ser postulados como candidatos por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral federal.

Como se ve, la LEGIPE establece diversos supuestos en los cuales la autoridad administrativa debe negar el registro a un cargo de elección popular por la simple verificación de un hecho que lo impide, lo cual no es el resultado de un proceso sancionador sino de la simple verificación de una situación que, por su trascendencia, hace innecesaria valoración ulterior alguna, como en el caso de la imposición de sanciones.

En tales casos, se presenta un impedimento para lograr el registro de una candidatura a partir de la constatación de un hecho, como sucede con la no entrega de los informes de gastos de precampaña por parte de quien está en aptitud de alcanzar la postulación, esto es, en quienes recaiga la elección del partido para tal efecto.

En tal sentido, la estructura y naturaleza normativa de la interpretación que se sustenta en este voto de lo previsto en la primera parte del párrafo 3, del artículo 229 de la LEGIPE, no es inusitada en el sistema jurídico mexicano y coincide plenamente con el criterio expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como con la forma en la cual se prevén los impedimentos en la doctrina.

Ahora bien, sustentado y argumentado lo anterior es necesario considerar algunas particularidades del caso.

Como se planteó en los antecedentes de la sentencia mayoritaria, el dictamen respecto de los informes y su consecuente resolución por el CG del INE se dio el 25 de marzo.

En tanto, la determinación respecto de las candidaturas de Morena a diputados federales se dio a conocer hasta el 29 de marzo, como se advierte de su página oficial.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup><https://morena.si/wp-content/uploads/2021/03/CE%CC%81DULA-PUBLICITACIO%CC%81N-DE-RELACIO%CC%81N-DE-SOLICITUDES-DE-REGISTRO-APROBADAS-Diputaciones-al-Congreso-de-la-Unio%CC%81n-por-el-principio-de-mayori%CC%81a-relativa.-29-03-21.pdf>



# morena

## La esperanza de México

### CÉDULA DE PUBLICITACIÓN EN ESTRADOS

En la Ciudad de México, siendo las **veintidós horas del día veintinueve de marzo de dos mil veintiuno**, el suscrito **Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco**, en mi carácter de Encargado de Despacho de la Coordinación Jurídica del Comité Ejecutivo Nacional y Representante de la Comisión Nacional de Elecciones, tal como se establece en el Acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional de Morena por el cual aprueba el nombramiento del Coordinador Jurídico y Coordinadora de Administración del Comité Ejecutivo Nacional emitido en la sesión del Comité Ejecutivo Nacional del cinco de marzo del dos mil veinte de conformidad con el oficio CEN/MDC/003-BIS/2021; así como su correlativo Acuerdo mediante el cual se designa representación legal de la Comisión Nacional de Elecciones ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales emitido el nueve de marzo de dos mil veintiuno, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 3, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos; se hace constar que se fija tanto en los estrados electrónicos ubicados en el portal web [www.morena.si](http://www.morena.si) como en los físicos, localizados en Avenida Santa Anita número cincuenta Colonia Viaducto Piedad, Demarcación Territorial Iztacalco de la Ciudad de México y sede Nacional de este órgano, la **relación de solicitudes de registro aprobadas del proceso de selección de candidaturas para: Diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, para el proceso electoral 2020 – 2021, como únicos registros aprobados por candidatura**, que a continuación se precisa:

[...]

En esa circunstancia fáctica, el Consejo General del INE actuó conforme a derecho al aplicar la primera parte del párrafo 3, del artículo 229 de la LEGIPE a las personas respecto de la que ahora se quejan los accionantes.

Ello es así, porque el propio partido provocó tal situación al no determinar sus procesos internos en los plazos previstos para ello, esto es, previamente al inicio del proceso de fiscalización.

En esa tesitura, dado que cualquiera de los participantes en el proceso podía haber sido postulado, la aplicación del impedimento en análisis derivado de la omisión de informes está plenamente justificada, pues fue provocada por

**ST-RAP-14/2021  
Y ACUMULADOS**

la forma en la cual Morena llevó a cabo su proceso interno y, por ende, tal impedimento debió aplicarse a todos los participantes en esa situación, por lo cual, en el caso de los candidatos respecto de los cuales se cuestiona tal determinación, se justifica en atención a lo ya señalado.

Además, es necesario tener en cuenta que esta sala tiene un precedente respecto a tal tema, el ST-JDC-167/2018 y acumulados, aprobado por unanimidad el 28 de abril de 2018, en el que se resolvió expresamente que, la pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente, no corresponde con una sanción fija que requiera de elementos para graduarla.

Esto porque en el caso de los candidatos independientes, el artículo 378 de la LEGIPE establece que el aspirante a candidato independiente 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.

De ahí que, al tener por acreditada la omisión de presentar el informe, se consideró apegado a derecho lo determinado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al negar al actor el derecho a registrarse como candidato independiente.

Sin embargo, en la sentencia mayoritaria no se ha justificado el abandono del criterio que ahí se sostuvo.

Por último, además de lo sostenido por la Corte al pronunciarse sobre la constitucionalidad de este tipo de provisiones, desde mi perspectiva, supera el test de proporcionalidad, como se razona.

Se satisfacen los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, ya que si bien es cierto que los ciudadanos tienen expedito su derecho político-electoral de ser votados para los cargos de elección popular, tal derecho debe ser ejercido acorde al sistema político-electoral de cada Estado. El cual debe atender necesariamente a su realidad cotidiana, su idiosincrasia, su estructura social, histórica y material.

En este sentido, se considera necesaria e idónea la aplicación de la improcedencia del registro para el precandidato ganador que no presente su informe de gastos de precampaña, a fin de que no pueda ser registrado



como candidato o si ya lo fue, le sea cancelado tal registro, debido a que una de las finalidades de la fiscalización, en materia electoral, prevista a nivel constitucional y desarrollada a nivel legal, es dotar de certeza a la ciudadanía de que los ciudadanos que se presenten como candidatos han obtenido el financiamiento de sus precampañas de fuentes lícitas y que han sido utilizados los recursos económicos dentro de los límites legalmente establecidos y para la finalidad prevista en la normativa aplicable.

En una ponderación de valores y principios, entre el derecho de la sociedad y el derecho individual del ciudadano precandidato, debe prevalecer el interés general de la sociedad, relativo al cumplimiento puntual sistema jurídico, constitucional y legal, en materia electoral, vigente a partir de dos mil catorce, a fin de dotar de credibilidad y confianza a los procedimientos electorales, pero sobre todo al revestirlos de plena juridicidad.

También se satisface el principio de necesidad, porque la medida adoptada por el legislador ordinario, órgano en el cual participan en forma determinante los diversos partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, mediante sus grupos parlamentarios, tiende a lograr la estabilidad política, económica y social, a partir de los razonamientos ya expuestos, pues es necesario que los ciudadanos que sean postulados como precandidatos o candidatos a cargos de elección popular tengan la probidad moral y social, indispensable para el ejercicio de un cargo de elección popular, empezando por el cumplimiento de sus deberes en materia de rendición de cuentas, sobre sus ingresos y gastos con motivo de su precampaña y campaña electoral.

Tal acuerdo político y social, al interior del Congreso de la Unión, materializado en la legislación electoral nacional o general, vigente a partir de dos mil catorce, responde a la necesidad y al reclamo social de que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, hagan del conocimiento de la autoridad fiscalizadora el origen, monto y destino de los recursos que tuvieron a su disposición durante los periodos correspondientes, de precampaña y campaña, a fin de verificar que sean de procedencia lícita, y dentro de los límites cuantitativos legalmente previstos; que no exista utilización de recursos económicos en exceso, para que no se afecte la equidad en la contienda. Estos fines, de las normas controvertidas

se consideran necesarios en las sociedades democráticas actuales, en especial en México, para la credibilidad y confianza en las elecciones.

Aunado a lo anterior, también se satisface el criterio de proporcionalidad, en sentido estricto, ya que el impedimento impuesto en el caso de no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña al ganador, responde al fin que se pretende tutelar, el acatamiento puntual del sistema normativo vigente en materia electoral; que los ciudadanos que conquisten el poder público para su ejercicio, sean aptos e idóneos, con una integridad compatible con el cargo a desempeñar, lo cual constituye una garantía mínima para una sociedad como la mexicana.

De lo expuesto se concluye que si la finalidad es que la ciudadanía cuente con garantías mínimas para tener certeza de que los ciudadanos postulados a un cargo de elección popular, han de cumplir los principios de rendición de cuentas, en la utilización de recursos económicos a su disposición, para llevar a cabo los respectivos actos de precampaña y de campaña, en su caso, es conforme a Derecho concluir que el requisito de referencia y el impedimento para el caso de incumplimiento es necesario, idóneo y proporcional.

#### **d. Conclusión**

En las relatadas circunstancias, disiento del criterio mayoritario adoptado en este asunto dado que considero lo procedente es **confirmar**, en la materia de impugnación, el dictamen consolidado **INE/CG197/2021** y la resolución **INE/CG198/2021**.

Por lo antes expuesto, es que formulo este voto particular.

**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 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.**