



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-288/2021

ACTOR: ROBERTO
VILLASEÑOR PÉREZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: NO
COMPARECIÓ

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIO: ALFONSO
JIMÉNEZ REYES

Toluca de Lerdo, Estado de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.

Sentencia que modifica el acuerdo **INE/CG381/2021**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio del cual dio cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Regional Toluca en el juicio para la protección de los derechos político-electorales identificado con el número de expediente **ST-JDC-124/2021**, mediante el cual sancionó a Roberto Villaseñor Pérez con la pérdida del derecho a ser registrado en el proceso electoral en curso como candidato independiente al ayuntamiento de Villa Madero, Michoacán, así como en los dos procesos electorales subsecuentes, por la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano.

ANTECEDENTES

I. De la demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Inicio del Proceso Electoral Federal Ordinario y Locales concurrentes 2020-2021. El seis de septiembre del dos mil veinte, en sesión especial del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, se declaró el inicio del Proceso Electoral Federal Ordinario y Locales concurrentes 2020-2021, para la renovación de Gobernatura, Diputados Locales y Ayuntamientos del Estado de Michoacán de Ocampo.

2. Acuerdo CF/018/2020. El veintiuno de octubre del dos mil veinte, en sesión ordinaria, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **CF/018/2020**, mediante el cual se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe 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, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso.

3. Resultado positivo a SARS CoV-2. En dicho del actor, el seis de enero de dos mil veintiuno, dio positivo a SARS CoV-2, razón por la cual se encontró imposibilitado para realizar cualquier tipo de actividad del seis de enero al veinte de marzo del año en curso.

4. Aprobación del acuerdo CG-38/2020 por parte del Instituto Electoral de Michoacán. El doce de enero de dos mil veintiuno, el Instituto Electoral de Michoacán aprobó la resolución **CG-38/2020**, relativa a la solicitud del hoy accionante como



aspirante a candidato independiente a presidente municipal del Ayuntamiento de Madero en el Estado de Michoacán.

5. Requerimiento para presentar informe de ingresos y egresos. El diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, mediante el oficio **INE/UTF/DA/7919/2021**, se le requirió al hoy actor para que presentara su informe de ingresos y egresos.

6. Solicitud de corrección de correo electrónico. El actor manifiesta que el veintiocho de marzo del año en curso, tuvo contacto vía telefónica con personal del Instituto Nacional Electoral, para solicitarle la corrección del correo electrónico, donde se le informa que la petición debía hacerla por escrito y enviarla al correo electrónico **reportes.snr@ine.mx**. solicitud que afirma presentó en esa misma fecha.

7. Solicitud de usuario y contraseña para el acceso al sistema integral de fiscalización (SIF). Según dicho del actor, el veintinueve de marzo del presente año, nuevamente, tuvo contacto vía telefónica con personal del Instituto Nacional Electoral, para solicitar el usuario y la contraseña para el acceso al sistema integral de fiscalización (SIF), donde se le informó que la petición debía hacerla por escrito respecto de la contraseña y enviarla a los correos electrónicos **reportes.snr@ine.mx** y **reportes.sif@ine.mx**, indicándole que, si no obtenía respuesta por ese medio, lo solicitara en el Instituto Electoral de Michoacán.

8. Acuerdo INE/CG237/2021. El veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo citado, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamiento, correspondientes al proceso electoral

local ordinario 2020-2021, en el Estado de Michoacán de Ocampo.

9. Conocimiento del acto reclamado por parte del actor.

El actor manifiesta que el dos de abril del presente año, ingresó al portal oficial del Instituto Nacional Electoral y se percató del acuerdo **INE/CG237/2021**, acuerdo al que se hace referencia en el punto anterior.

10. Primer juicio ciudadano federal y aviso de su interposición. El dos de abril del año en curso, el actor promovió, ante la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral, demanda de juicio ciudadano, a fin de impugnar el acuerdo **INE/CG237/2021**. En esa misma fecha, el Instituto Nacional Electoral avisó a esta Sala Regional de la presentación del medio de impugnación.

11. Remisión a la Sala Regional Toluca de este tribunal.

El tres de abril del año en curso, se recibió en esta Sala Regional, junto con algunas constancias del trámite de ley, la demanda a que se ha referencia en el punto anterior.

12. Integración del expediente y turno a ponencia (ST-JDC-124/2021). El tres de abril del presente año, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **ST-JDC-124/2021** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

13. Sentencia en el expediente ST-JDC-124/2021. En sesión pública de quince de abril, la Sala Regional de este tribunal dictó sentencia en el expediente **ST-JDC-124/2021**, en el sentido de **revocar**, en lo que fue materia de impugnación, la determinación impugnada, **sobre las consideraciones y sanción impuesta al hoy actor**, y **ordenar** a la responsable que analizara, debidamente, el contenido de la infracción; asimismo,



se dejó sin efectos la sanción impuesta al ciudadano Roberto Villaseñor Pérez, 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 notificará la sentencia, calificará, nuevamente, la falta cometida por el hoy actor, y se llevará cabo la individualización de la sanción correspondiente, a efecto de que determinará cuál era la sanción que resultara adecuada para inhibir ese tipo de conductas, en el entendido de que, si lo considera, la pérdida o cancelación del registro seguiría siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral.

14. Cumplimiento a la sentencia de esta Sala Regional Toluca (acto impugnado). En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, se aprobó el acuerdo **INE/CG381/2021**, por el cual se da cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales identificado con el número de expediente **ST-JDC-124/2021**, y mediante el cual sancionó al ciudadano Roberto Villaseñor Pérez con la pérdida del derecho a ser registrado en el proceso electoral en curso como candidato independiente al ayuntamiento de Villa Madero, Michoacán, así como en los dos procesos electorales subsecuentes, por la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano.

II. Segundo juicio ciudadano federal. El veinticuatro de abril de dos mil veintiuno, el actor presentó, ante la oficialía de partes de esta Sala Regional, demanda mediante la cual, impugnó el acuerdo **INE/CG381/2021** descrito en el numeral que antecede.

III. Integración del expediente y turno a ponencia. El veinticuatro de abril de la presente anualidad, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **ST-JDC-288/2021** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y, por la otra parte, requirió a la autoridad señalada como responsable para que llevaran a cabo el trámite de ley previsto en lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la citada ley de medios.

IV. Radicación, admisión y cumplimiento al trámite de ley. Mediante proveído de treinta de abril de dos mil veintiuno, el magistrado instructor tuvo por radicado el expediente en la ponencia a su cargo, admitió a trámite la demanda y tuvo a la autoridad responsable dando cumplimiento a las obligaciones relativas al trámite que se le imponen en los numerales 17 y 18 de la citada ley.

V. Cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor, al advertir que no existía alguna diligencia pendiente por realizar en el citado medio de impugnación, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O

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, párrafo primero; 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, inciso b); 79 y párrafo 2, 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 un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio de la cual fue sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a presidente municipal del ayuntamiento de Villa Madero, en el Estado de Michoacán 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 del actor a ser votado al cargo señalado, en el Estado de Michoacán, entidad federativa que se ubica dentro de la circunscripción en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Se reúnen los requisitos establecidos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios, como se evidencia.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ella se hace constar el nombre del promovente, así como su firma autógrafa, se señaló lugar para recibir notificaciones; se identifica el acto que se impugna y la autoridad responsable, y se mencionan los hechos base de la impugnación y los agravios, presuntamente, causados por el acuerdo controvertido.

b) Oportunidad. Para esta Sala Regional el requisito bajo análisis se encuentra colmado, pues la resolución impugnada fue aprobada por el Consejo General en sesión extraordinaria celebrada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno y notificada al actor mediante el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) el veinte del mismo mes y año.

En consecuencia, si el actor presentó su demanda el veinticuatro de abril del presente año ante esta Sala Regional, es incuestionable que la misma fue presentada de manera oportuna.

c) Legitimación. El actor se encuentra legitimado para promover el presente juicio por tratarse de un ciudadano, con la calidad de aspirante a candidato independiente, que promueve por su propio derecho, sosteniendo que un acto de autoridad vulnera su derecho a ser votado.

d) Interés Jurídico. El requisito en estudio se satisface, en atención a que en la resolución impugnada se le impuso al actor la sanción consistente en la cancelación de su registro como candidato independiente al cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Villa Madero, en el Estado de Michoacán, por lo que cuenta con acción procesal para controvertirla.

e) Definitividad y firmeza. Este requisito también se surte, porque en la normativa electoral federal no está previsto ningún medio de impugnación por el cual, de manera previa al juicio ciudadano, se pueda revocar, modificar o anular la resolución impugnada, porque proviene del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, máximo órgano de dirección de dicho Instituto, cuyos actos, solamente, son recurribles ante las Salas de este Tribunal Electoral.

TERCERO. Síntesis de agravios. Previamente al análisis de lo alegado por el actor, debe precisarse que, en el juicio



ciudadano, se debe 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 de Medios, la regla de la suplencia se aplicará en esta sentencia.

Asimismo, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que el escrito que inicia 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 pretensión del promovente.

Dicho criterio está contenido en la **jurisprudencia 4/99**, de la Sala Superior de este tribunal, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**¹

Establecido lo anterior, el actor promueve el juicio ciudadano para controvertir la resolución **INE/CG381/2021**, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dictada en cumplimiento a la sentencia de la esta Sala Regional en el juicio para la protección de los derechos político-electorales identificado con el número de expediente **ST-JDC-124/2021**, mediante la cual se le sanciona con la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Villa Madero, en el Estado de Michoacán, por no haber presentado en tiempo y forma su informe de ingresos y gastos del periodo para recabar el apoyo ciudadano.

¹ *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, TEPJF, pp. 445-446.

ST-JDC-288/2021

El actor sostiene, en esencia, los siguientes motivos de agravio:

- La autoridad responsable al ratificar la sanción interpuesta en el acuerdo **INE/CG237/2021** no tomó en cuenta la sentencia dictada por esta sala regional en el expediente **ST-JDC-124/2021**,
- El Instituto Nacional Electoral no tomó en cuenta que existía un error en el correo electrónico que le impedía recibir notificaciones y no advirtió que contaba con otros medios para hacer del conocimiento de manera personal de sus determinaciones;
- La autoridad actúa de manera dolosa ya que cuando se envía un correo electrónico y la dirección no es correcta se envía una alerta donde se señala que no se pudo enviar dicho correo, adicionalmente, el Instituto no aportó alguna prueba con la que se acreditara que los correos electrónicos hayan sido enviados y recibidos, de tal forma que nunca se le hizo del conocimiento que no había rendido dicho informe, pues nunca le llegó directamente dicha información;
- Sostiene que el representante legal de la asociación denominada “DE MADERO Y PARA MADERO”, presentó positivo al coronavirus, por lo que también estaba imposibilitado para dar cumplimiento a la obligación de presentar el informe de gasto para la obtención de apoyo ciudadano;
- Señala que la encargada de finanzas no contaba con la información suficiente para dar cumplimiento a dicha obligación;
- Resulta equivocada la calificación de la falta de no rendir el informe de ingresos y egresos durante la obtención de apoyo ciudadano como comisión intencional y que se haya



determinado que con su conducta se acreditaron los elementos constitutivos del dolo directo, cuando el impedimento que dio lugar a la omisión es que se encontraba enfermo de COVID-19 y estuvo en riesgo su vida, pues no podía siquiera respirar adecuadamente, de ahí que se trató de un caso fortuito o fuerza mayor lo que le impidió cumplir con dicha obligación, y

- La sanción que se le impone resulta ser desproporcional, al tratarse de una sanción que no es adecuada, necesaria y proporcional, ya que se le aplica la sanción más grave, a pesar de que, en el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, existen sanciones menos graves, por lo que la determinación de la sanción con la cancelación del registro como candidato resulta excesivo y arbitrario.

CUARTO. Estudio de fondo. En primer término, se precisa que los agravios planteados por el actor serán estudiados de forma conjunta. Situación que no le depara perjuicio, en virtud de que los agravios pueden ser estudiados de manera conjunta o por separado, siempre y cuando se analicen todos, tal como se indica en la tesis de **jurisprudencia 4/2000**, sustentada por la Sala Superior, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**³

El agravio relativo a que la sanción que se le impuso resulta ser desproporcional es **parcialmente fundado y suficiente** para modificar el acuerdo impugnado, mientras que los restantes motivos de agravio son **inoperantes, inatendibles e infundados**, conforme con lo siguiente:

El agravio relativo a que a autoridad responsable al ratificar la sanción interpuesta en el acuerdo **INE/CG237/2021** no tomó en cuenta la sentencia dictada por esta sala regional en el

ST-JDC-288/2021

expediente **ST-JDC-124/2021**, deviene en **inoperante** porque el actor no señala las razones por las cuales, en su consideración, la responsable no tomó en cuenta lo resuelto por esta Sala Regional en la sentencia del juicio ciudadano **ST-JDC-124/2021**.

El actor se limita a señalar, de manera vaga y genérica, que el Instituto Nacional Electoral no tomó en cuenta lo resuelto por esta Sala Regional en la sentencia del juicio ciudadano **ST-JDC-124/2021**, sin precisar cuáles, en su consideración, son los motivos por cuales la responsable no siguió los parámetros que se le impusieron en la sentencia de mérito, de ahí que el agravio resulte inoperante.

Por otro lado, deviene en **infundado** el motivo de agravio relativo a que el Instituto Nacional Electoral no tomó en cuenta que existía un error en el correo electrónico que le impedía recibir notificaciones y no advirtió que contaba con otros medios para hacer del conocimiento de manera personal de sus determinaciones.

Al respecto el actor manifiesta que la autoridad actúa de manera dolosa ya que cuando se envía un correo electrónico y la dirección no es correcta se envía una alerta donde se señala que no se pudo enviar dicho correo, adicionalmente el Instituto no aportó alguna prueba con la que se acreditara que los correos electrónicos hayan sido enviados y recibidos, de tal forma que nunca se le hizo del conocimiento que no había rendido dicho informe, pues nunca le llegó directamente dicha información.

Contrariamente, a lo señalado por el actor, la responsable sí se manifestó, en el acto impugnado, respecto de la imposibilidad manifestada por el actor para rendir el informe de ingresos y egresos en la obtención de apoyo ciudadano por el error que existía en el correo electrónico del actor y que hizo valer en la demanda del juicio ciudadano **ST-JDC-124/2021**.



Al respecto, la responsable manifestó en el acto impugnado lo siguiente:

En el presente caso, **el sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa**, no solo por la vigencia de la normativa, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó en dicha normativa en el requerimiento que le formuló solicitando la presentación del informe de ingresos y gastos.

Además, **la obligación de los sujetos obligados no se encuentra supeditada a los requerimientos que haga esta autoridad para subsanar sus errores, los aspirantes se deben encontrar sabedores de las obligaciones que les impone la normativa electoral**, por lo cual no se puede aducir que el correo para oír y recibir notificaciones debido a un error involuntario no estaba correctamente señalado, motivo por el cual esta autoridad no está en la posibilidad de verificar lo anterior, siendo que fue el mismo sujeto obligado quien proporcionó el mismo.

Aunado a lo anterior, **se advierte que trató de corregir el error en mención, mediante vía telefónica con personal del instituto hasta el día veintiocho de marzo del año en curso y a través de correo electrónico reportes.snr@ine.mx**, solicitando su usuario y contraseña para el ingreso al SIF intentando subsanar su omisión de entregar su informe dentro de los plazos establecidos por la ley y cuando la autoridad se encontraba imposibilitada para realizar las tareas de fiscalización.

Énfasis de esta Sala Regional.

De lo anterior, se advierte que la responsable sí se manifestó respecto del supuesto error en el correo electrónico del actor relacionado con la imposibilidad de recibir notificaciones vía correo electrónico a través del Sistema Integral de Fiscalización.

Al respecto manifestó que no fue sino hasta el veintiocho de marzo de dos mil veintiuno que el actor pretendió subsanar la supuesta irregularidad en el correo electrónico, mediante una llamada telefónica con personal del instituto y a través de correo electrónico **reportes.snr@ine.mx**. Es decir, que el actor pretendió subsanar la irregularidad alegada mucho tiempo después de que hubiera vencido el plazo para la rendición del

informe respectivo (doce de marzo) y de que la autoridad estuviera posibilidad de ejercer su facultad fiscalizadora.

Como bien lo señaló la responsable, en el acto impugnado, el actor intentó excusarse del cumplimiento en la rendición del informe **cuarenta y un días después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de apoyo ciudadano** de las personas aspirantes a los cargos de Gobernatura, Diputaciones y Ayuntamientos en Michoacán de Ocampo; situación que, como bien se establece en el acto impugnado, es a todas luces inadmisibles. Aunado al hecho de que el obligado a corregir la situación, oportunamente, del error en el correo era el actor y no la hoy autoridad responsable, como, equivocadamente, lo sostiene el actor en su demanda.

Además, señaló, acertadamente, que la obligación de rendir el informe de ingresos y egresos durante la obtención del apoyo ciudadano para la aspiración a una candidatura independiente no dependía de que se hiciera conocedor del contenido de los oficios por los cuales le requerían la rendición de dicho informe.

Como bien lo señaló el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el acto impugnado, la obligación de los sujetos obligados no se encuentra supeditada a los requerimientos que haga esta autoridad para subsanar sus errores, los aspirantes a una candidatura independiente están conscientes de las obligaciones que se les impone en la normativa electoral.

Efectivamente, el procedimiento de fiscalización constituye un elemento trascendental para auditar y transparentar los gastos generados en las elecciones a nivel federal, local y municipal, así como una herramienta necesaria para propiciar un desarrollo equilibrado de las contiendas electorales.

En términos de lo dispuesto por el artículo 191 de la Ley



General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al Consejo General funcionar como la instancia responsable de la función fiscalizadora, a través de la Comisión de Fiscalización.

De conformidad con lo establecido en los artículos 196 y 425 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización revisar los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de los actos desplegados para la consecución del apoyo ciudadano según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera.

Para el ejercicio de las labores de fiscalización, se implementó un sistema de contabilidad en línea, administrado por la unidad especializada del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual, cada uno de los actores involucrados reportan vía remota, los diversos ingresos y gastos, que momento a momento, generan en el desarrollo de los procesos electorales atinentes; sistema denominado Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

Dicho sistema se convierte en el medio a través del cual se establece la comunicación entre los sujetos obligados, a quienes corresponde registrar sus ingresos y gastos, y la autoridad fiscalizadora, la cual lo administra, revisa los registros realizados y comunica a dichos sujetos las determinaciones relevantes para la fiscalización, como prevenciones y requerimientos.

Como parte de la fiscalización, en el artículo 430 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que los aspirantes deberán presentar ante la aludida Unidad Técnica de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los gastos de los actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano.

Al respecto, en el artículo 3 del Reglamento de Fiscalización, se establece que en materia de fiscalización son sujetos obligados, entre otros, los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales.

Asimismo, en los artículos 37, 38 y 40 del citado Reglamento, se dispone que los sujetos obligados deberán y serán los responsables de registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea, en el momento en que tenga verificativo el ingreso o gasto de que se trate, y sobre éstos recaerán las consecuencias de cualquier incumplimiento que trascienda a la fiscalización de recursos.

Aunado a ello, en el artículo 223, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización se establece que los aspirantes y candidatos independientes, podrán designar al representante legal o tesorero de la asociación civil que hayan constituido para efectos de rendición de cuentas, en caso contrario, serán ellos mismos los responsables de finanzas.

De lo anterior se concluye que, como bien lo señaló la responsable, la obligación de rendir el informe de ingresos y gastos durante la obtención de apoyo ciudadano no se origina o no se les impone a los aspirantes a una candidatura independiente en los correos que les pudieran hacer llegar de la Unidad Técnica de Fiscalización, se trata de una obligación sobre la cual deben tener pleno conocimiento los ciudadanos.

De ahí que el motivo de agravio en análisis resulta **infundado**.

Los motivos de agravio relativos a que el representante legal de la asociación denominada "DE MADERO Y PARA MADERO", presentó positivo al coronavirus, por lo que también estaba imposibilitado a dar cumplimiento a la obligación de presentar el informe de gasto para la obtención de apoyo



ciudadano y que la encargada de finanzas no contaba con la información suficiente para dar cumplimiento a dicha obligación resultan **inatendibles**, en razón de que en la demanda del juicio ciudadano el actor manifestó que la persona que se encontraba imposibilitada por estar contagiado por la enfermedad de COVID-19 era él mismo.

En ese sentido, la responsable manifestó en el acto impugnado, lo siguiente:

Por ende, su dicho respecto a que **se encontraba imposibilitado por encontrarse enfermo de Covid, no es apto para excluir de responsabilidad al ciudadano incoado, especialmente por el efecto que produjo la omisión de presentar el multicitado informe, lo anterior toda vez que el actor señala haber estado enfermo en los meses de febrero y marzo, no obstante realizó actos con la finalidad de obtener el apoyo ciudadano en los meses de febrero y marzo**, siendo el quince de febrero el día límite para la entrega del informe.

Más allá de que el actor señaló que la persona que se encontraba enferma de COVID-19 durante los meses de enero, febrero y marzo, era él mismo y ahora sostiene que también el representante legal estaba contagiado de la misma enfermedad y la responsable de las finanzas no contaba con la información para rendir el informe, lo cierto es que, como bien lo señala la responsable, su argumento resulta equivocado, pues, sí estuvo en posibilidades de recabar el apoyo ciudadano durante enero y febrero, con el fin de ser registrado como candidato independiente a la presidencia municipal de Villa Madero, en el Estado de Michoacán, se presume que también estuvo en condiciones de rendir el informe de ingresos y gastos durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano.

De ahí que sea **inatendible** el agravio planteado en el sentido de que también el representante legal de la asociación y la responsable de finanzas no contaba con la información para ello.

Por otro lado, se considera **infundado** el motivo de agravio relativo a que resulta equivocada la calificación de la falta de no rendir el informe de ingresos y egresos durante la obtención de apoyo ciudadano como comisión intencional y que se haya determinado que con su conducta se acreditaron los elementos constitutivos del dolo directo, cuando el impedimento que dio lugar a la omisión es que se encontraba enfermo de COVID-19 y estuvo en riesgo su vida, pues no podía siquiera respirar adecuadamente, de ahí que se trató de un caso fortuito o fuerza mayor lo que le impidió cumplir con dicha obligación.

Al respecto, la responsable señaló:

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

Una vez acreditado el elemento cognitivo, en el presente caso se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, ello es así pues al conocer previamente la obligación de entregar el informe de obtención del apoyo ciudadano, resulta indubitable que el sujeto obligado omitió presentar su informe, pese a los requerimientos de la autoridad.

Lo anterior se corrobora porque en el expediente no existe constancia alguna que acredite que sujeto obligado haya presentado su informe de obtención del apoyo ciudadano ante la autoridad fiscalizadora.

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

- i) Presentó a la autoridad diversa documentación ineficaz;
- ii) Se advierte una intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad al señalar que mediante un correo electrónico



de veintiocho de marzo de dos mil veintiuno solicitó el usuario y la contraseña para el acceso al SIF. Asimismo, en el procedimiento de revisión de informes tuvo 2 oportunidades para hacer valer una excluyente de responsabilidad. Es decir, que el sujeto obligado fijó su voluntad en incumplir la ley. Este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que al no presentar su informe tratando de justificarse fuera del momento procesal oportuno actuó a sabiendas de que infringía la ley, tal como se ha demostrado.

En este tenor, resulta incontestable que el sujeto incoado desplegó una conducta dolosa al no presentar el informe de apoyo ciudadano a sabiendas que le era exigible. En este orden de ideas, una vez que ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte del aspirante a candidato independiente materia de análisis, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

El agravio resulta **infundado** en virtud de que la autoridad responsable valoró las constancias del expediente y concluyó, acertadamente, que se cumplían con los requisitos que acreditan los elementos constitutivos del **dolo directo**, conforme con los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubro DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS,² y DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL.³

Para ello, la autoridad manifestó que se acreditaron los elementos respectivos. El elemento **cognitivo** porque el ciudadano sancionado conocía previamente las disposiciones legales electorales, por tanto, de la obligación y su sanción, y el elemento **volitivo** porque el actor omitió presentar el informe de ingresos y gastos durante la etapa de obtención de apoyo.

En ese sentido, la autoridad responsable acreditó el dolo mediante la prueba circunstancial, en la que consideró:

² Registro digital: 175605, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVI/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206, Tipo: Aislada

³ Registro digital: 175606, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVII/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 205, Tipo: Aislada.

- La falta de presentación del informe, y
- La intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que incurrió el actor.

En consecuencia, la autoridad administrativa apuntó que es incuestionable que el ciudadano desplegó una conducta dolosa al no presentar el informe ingresos y egresos durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano, a pesar de conocer que le era exigible.

Al respecto, tal como refiere la autoridad responsable, la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **puede válidamente acreditarse el dolo directo mediante la prueba circunstancial** al ser un elemento que atañe a la psique del individuo.⁴

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia ha destacado que la autoridad jurisdiccional, al valorar la intencionalidad del sujeto, **goza de libertad para emplear todos los medios de investigación no reprobados en la Ley** a fin de demostrar los elementos del delito, entre los que se encuentra el dolo, por lo que puede apreciar en conciencia el valor de los indicios siempre que se apoye en razonamientos lógicos.

Así, se debe precisar que el dolo, como un elemento de la conducta infractora, se inscribe en la intencionalidad, la cual puede ser definida como un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En este sentido, se debe tener presente que la Sala Superior de este tribunal sostuvo, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-125/2008**, que cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por "dolo", todas coinciden en señalar que debe ser considerado como una conducta violatoria

⁴ Op. Cit. Tesis: 1a. CVII/2005.



del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley, es decir, es la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad sancionadora.

En esa misma resolución, se estableció que para considerar que un sujeto obligado en materia de fiscalización actúa con dolo, se debe acreditar que intencionalmente no reportó sus operaciones u ocultó información a fin de no incurrir en responsabilidad al momento de llevarse a cabo la revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad.

Por ende, si para la configuración del dolo se debe entender la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral, entonces son esos actos (mediante los cuales se trata de engañar) los que de estar probados permiten afirmar que se procedió con dolo.

Además, la Sala Superior de este tribunal al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-231/2009**, sostuvo que el dolo debe estar acreditado ya sea con elementos de prueba suficientes o por conducto de indicios que concatenados con otros medios de convicción se pueda determinar su existencia.

No se debe perder de vista, que sobre el tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis con rubro **DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS**, señaló que el dolo directo se compone de dos elementos: **i)** el intelectual o cognoscitivo y **ii)** el volitivo. El primero parte de que el conocimiento es el presupuesto de la voluntad, toda vez que no puede quererse lo que no se conoce, por lo que para establecer que el sujeto activo quería o aceptaba la realización de un hecho previsto como

delito, es necesaria la constancia de la existencia de un conocimiento previo; esto es, el sujeto activo debe saber qué es lo que hace y conocer los elementos que caracterizan su acción como típica, de manera que ese conocimiento gira en torno a los elementos objetivos y normativos del tipo, no así respecto de los subjetivos. Por otro lado, el elemento volitivo supone que la existencia del dolo requiere no sólo el conocimiento de los elementos objetivos y normativos del tipo, sino también querer realizarlos. Así pues, se integran en el dolo directo el conocimiento de la situación y la voluntad de realizarla.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la tesis de rubro **DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL**, donde se establece que el dolo no sólo puede ser comprobado con la prueba confesional, sino que la prueba indiciaria permite que a través de hechos conocidos que no constituyen acciones violatorias de la norma, se pueda llegar a la acreditación del dolo, concatenando hechos y utilizando los principios de la lógica y las máximas de la experiencia.

De lo anterior se puede advertir que los criterios asumidos por los órganos jurisdiccionales en materia penal, así como los establecidos por la doctrina para definir el dolo, a la luz de la tesis de la Sala Superior con rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, le son aplicables *mutatis mutandi*, al derecho administrativo sancionador.

Conforme con lo expuesto, esta Sala Regional considera que no asiste razón al actor, por lo que la determinación impugnada se ajusta a derecho, que en el presente caso significa que sí existió una conducta dolosa por parte del hoy actor.



En primer lugar, se debe precisar que se cumple con el elemento intelectual o cognitivo, como precisó la responsable, toda vez que se parte del hecho cierto de que el actor sancionado conocía, previamente, las disposiciones legales y reglamentarias en materia de fiscalización de los ingresos y egresos durante la etapa de obtención de apoyo; es decir, conocía los supuestos, términos y condiciones a los que debían sujetar su conducta, en consecuencia, tenía conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que la omisión de reportar ingresos y egresos durante la etapa de obtención de apoyo conllevaría la aplicación de una sanción.

Así, en la resolución ahora impugnada, la responsable advirtió que el sujeto obligado conocía previamente los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, es decir, conocía los supuestos, términos y condiciones a los que debe sujetar su conducta, en consecuencia, tenía conocimiento de su obligación de rendir cuentas, de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que su actuar conllevaría la aplicación de una sanción, no solo porque la normativa legal y reglamentaria es vigente, sino también, porque la propia autoridad fiscalizadora así lo determinó, a través de una debida motivación.

Aunado a lo anterior, resulta evidente que, conforme con lo expuesto y razonado por la responsable, el actor tenía conocimiento de que aspirantes a una candidatura independiente tienen el deber de presentar un informe de ingresos y egresos durante la etapa de obtención de apoyo.

En ese sentido, acreditado el elemento cognitivo, se debe verificar si se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, mismo que en el particular sí se acredita, ya que al conocer previamente la obligación que tenía de presentar el informe de ingresos y egresos durante la etapa de obtención de apoyo no rindió dicho informe, por lo que se acredita sin lugar a duda el elemento volitivo.

Al respecto, se debe precisar que el actor tenía pleno conocimiento de que gozaba de la calidad de aspirante a una candidatura independiente.

Por tanto, si el actor, teniendo la calidad de aspirante a una candidatura independiente, omitieron presentar el informe de ingresos y egresos durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano, y conocía del alcance de la norma, en el sentido del deber de los aspirantes a una candidatura independiente de registrar sus ingresos y egresos en su contabilidad, pero omitió realizar ello, a juicio de esta Sala, con lo cual queda acreditado la existencia del dolo directo.

Conforme con lo anterior, para esta Sala Regional, resulta inconcuso que el actor desplegó una conducta dolosa, de ahí que el agravio resulte **infundado**.

Por último, resulta **parcialmente fundado** el agravio relativo a que la sanción que se le impone resulta ser desproporcional, al tratarse de una sanción que no es adecuada, necesaria y proporcional, ya que se le sanciona con la sanción más grave, cuando, en el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, existen sanciones menos graves que se le pueden imponer, por lo que la determinación de la sanción con la cancelación del registro como candidato resulta excesiva y arbitraria.⁵

⁵ Para la resolución del presente asunto, esta Sala Regional sigue los criterios sustentados por la Sala Superior de este tribunal al resolver los juicios identificados con las claves SUP-

Resulta **infundado**, por un lado, el agravio en cuanto a que la sanción de la pérdida de registro como candidato independiente por la falta de rendición de informe de ingresos y egresos durante la etapa de obtención de apoyo es desproporcionada cuando existen penas menos gravosas que la pérdida de dicho registro.

Para analizar este agravio, se considera pertinente realizar un estudio centrado en las siguientes premisas: **1)** La distinción entre la aplicación del principio de proporcionalidad de las penas y el principio de proporcionalidad en materia de derechos humanos; **2)** La interpretación de las sanciones que restringen derechos humanos con base en el principio de proporcionalidad (análisis diferenciado del *test de proporcionalidad* en el supuesto de las sanciones), y **3)** Su aplicación al caso concreto.

El principio de proporcionalidad de las sanciones puede analizarse desde dos perspectivas o planos (en abstracto o en concreto), las cuales, conllevan, en cierta medida, un análisis subsecuente.⁶

El primer nivel (vertiente abstracta), corresponde a un análisis meramente legislativo, esto es, implica verificar si la punibilidad (entendida como el parámetro de sanciones a imponer), contemplada en la norma resulta razonable atendiendo a la conducta sancionada y el bien jurídico tutelado.

Este primer momento, el principio de proporcionalidad exige que el legislador tome decisiones equilibradas y razonables y, en este sentido, que la sanción no sea arbitraria, ni excesiva. Esto implica un equilibrio o adecuación entre medios (sanciones) y fines (tutela de valores y principios).

RAP-108/2021 y sus acumulados, SUP-JDC-623/2021 y sus acumulados y SUP-REC-265/2021.

⁶ Amparo directo en revisión 85/2014, del que derivó la tesis aislada 1a. CCCXI/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO".

ST-JDC-288/2021

Es importante precisar que el análisis de la proporcionalidad de la norma en abstracto, esto es, la posibilidad de ordenar la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado ante la omisión de presentar el informe de ingresos y egresos durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano cuando se aspira a una candidatura independiente ya fue realizado por esta Sala Regional al dictar la sentencia en el medio de impugnación **ST-JDC-124/2021**.

En un segundo momento, cuando se habla de la proporcionalidad en concreto su análisis corresponde propiamente a la individualización de la sanción (ya sea por parte del juez o autoridad administrativa). Al momento de individualizar una sanción es posible, atendiendo a las circunstancias de los casos, aplicar un *test de proporcionalidad*, ya que, cuando un juzgador o autoridad va a determinar la sanción concreta en un caso determinado, es decir, cuando va a decidir cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido, entonces podría eventualmente aplicar un *test de proporcionalidad*. La aplicación del principio de proporcionalidad en la individualización de las sanciones atiende a la posible imposición de medidas restrictivas o injerencias estatales en los derechos humanos de una persona.

Existe una restricción a un derecho cada vez que se produce una acción del Estado que deniega o impide que el titular del derecho lo ejerza de acuerdo con la plenitud del supuesto de hecho de dicho derecho, con independencia de la modalidad en la que se manifieste (en este caso, a través de una sanción).

La restricción es un tipo de límite legítimo para los derechos en una democracia y, por lo general, su intensidad obedece a los derechos o principios que se encuentran del otro lado de la balanza. Así, pueden identificarse dos tipos de restricciones a los



derechos humanos en una democracia. El primer tipo incluye una restricción sobre el derecho de una persona con el objeto de dar paso a los derechos de otra. Atendiendo a los efectos o derechos tutelados, usualmente, tienen una intensidad menor y procuran evitar afectar de manera absoluta o definitiva el contenido esencial de un derecho. El segundo tipo está integrado por las restricciones que privilegian el interés público. En una sociedad democrática, un derecho humano puede ser restringido con el objeto de garantizar fines sociales, incluso se reconoce que el Estado puede imponer obligaciones que restrinjan estos derechos en caso de incumplimiento.⁷

En estos casos, la intensidad en la restricción de un derecho humano tiene su fundamento en el hecho de que para el funcionamiento de una democracia se requiere el cumplimiento de deberes sustentados en una noción compartida de la eficacia y garantía de intereses nacionales. Estos deberes se imponen con el objeto de que el gobierno y los gobernados cumplan los objetivos imprescindibles para lograr un régimen democrático y, con base en ellos, puede exigirse al individuo actuar con el objeto de promover el interés público. Aquí, la restricción de un derecho es resultado de una ponderación entre las necesidades públicas y el ejercicio de un derecho individual; de ahí que, su intensidad pueda ser mayor.

Toda restricción a un derecho fundamental con independencia de la modalidad en la que se manifieste (en este caso, sanción) o la intensidad exigida (atendiendo a los derechos contrapuestos) requiere un examen de su constitucionalidad de acuerdo con las reglas de proporcionalidad. Toda restricción será permitida desde el punto de vista constitucional si y solo si es proporcional.

⁷ Barak, Aharon. *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra 2017.

En este contexto, al individualizar la sanción que interfiere en el ejercicio de un derecho, el principio de proporcionalidad es una medida que permite ponderar los fines colectivos del Estado o de la sociedad, por una parte, y la garantía del contenido esencial de los derechos humanos, por la otra.

Lo anterior implica que, al individualizar la sanción el juzgador (o en su caso, la autoridad administrativa), deberá verificar si la sanción que ha sido electa dentro del catálogo previsto por el legislador cumple con los parámetros de *test de proporcionalidad*: fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Atendiendo a la naturaleza de las sanciones y a los bienes que generalmente tutelan (intereses públicos) su aplicación tiene modulaciones distintas del análisis que se utiliza para el caso de las medidas legislativas que intervienen sobre un derecho fundamental.⁸ Así, el *test de proporcionalidad* en el caso de la individualización de las sanciones puede realizarse en términos de los siguientes parámetros.

En primer lugar, la decisión debe estar justificada o ser adecuada para la consecución de un fin determinado (**fin constitucional legítimo**). Los fines que justifican la restricción de un derecho humano derivan de los valores y principios en los que se funda una sociedad democrática. Estos pueden atender a los derechos humanos de terceros, o bien, el interés público (bien público o intereses nacionales).

El fin legítimo, en el caso de las sanciones, está estrechamente vinculado con la protección de los principios fundamentales esenciales para la existencia colectiva del pueblo en una democracia; porque se trata de valores esenciales para

⁸ TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL". El criterio invocado aparece publicado en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, página 915.

garantizar la noción de una “experiencia democrática mínima”, esto es, fines valiosos como la permanencia del Estado, su naturaleza democrática, seguridad, orden público, o todo aquél imprescindible para su realización.⁹

En segundo término, la medida adoptada para llevar a cabo la restricción debe ajustarse de forma racional al cumplimiento de dicho fin, es decir, debe ser **idónea**. Este requisito exige que los medios utilizados por la medida restrictiva puedan realizar o promover el fin que subyace en la misma.

En el caso de las sanciones, el principio de *idoneidad* se traduce en un criterio orientado a censurar aquellas medidas que sean *manifiestamente inadecuadas* para alcanzar los fines inmediatos y mediatos de la intervención.¹⁰

En tercer lugar, el subprincipio de **necesidad**, en principio, exige escoger de todos los medios que pueden promover el propósito de la medida restrictiva aquel que menos restrinja el derecho humano en cuestión.

Sin embargo, si se atiende a la naturaleza de las sanciones y el hecho de que, por lo general, están graduadas (mínimos o máximos), la aplicación de este principio debe entenderse en el sentido de que la intervención en un derecho humano o principio constitucional debe ser aquella que logra la finalidad preventiva de la pena (catálogo de sanciones), a la luz de los bienes jurídicos que se tutelan con la previsión normativa. Para que la individualización de una sanción supere el examen de necesidad se requiere que el sacrificio que implica la medida *no sea manifiestamente innecesaria para los derechos fundamentales intervenidos*.¹¹

Finalmente, la **proporcionalidad en sentido estricto** de la sanción implica hacer una ponderación entre los beneficios que

⁹ Ibidem, p. 288.

¹⁰ Amparo directo en revisión 181/2011.

¹¹ Ídem.

pueden esperarse de la protección del bien jurídico y los costos derivados de su aplicación desde la perspectiva de los derechos humanos afectados por aquella. En esta parte del test se requiere hacer una ponderación entre los beneficios (**efectos positivos**) que se obtienen el cumplimiento del fin y la vulneración causada al derecho fundamental (**efectos negativos**) con la obtención del mismo.

Una regla relevante en este último paso del *test de proporcionalidad* atiende a la importancia social del beneficio obtenido por la medida restrictiva y la importancia social de prevenir la vulneración del derecho fundamental que ha sido objeto de restricción.

En este caso, existe un conflicto entre el derecho a ser votado y los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda. La sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro restringe el ejercicio del derecho a ser votado porque busca garantizar que los partidos políticos y los precandidatos (entre ellos los aspirantes a una candidatura independiente) no vulneren los principios que rigen la función de fiscalización.

El problema radica en determinar si, atendiendo a las circunstancias del caso, la incidencia de la sanción individualizada en el derecho a ser votado persigue un fin constitucionalmente legítimo, es idónea, necesaria y proporcional. También, se debe analizar, si en el caso, puede sancionarse al promovente con alguna otra de las medidas previstas en el catálogo de sanciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta Sala Regional advierte que, en el caso, la sanción (pérdida del derecho a ser registrado) como restricción está compuesta por consideraciones que atienden al interés público,



concretamente a la manera en que se afectaron los principios que rigen en materia de fiscalización.

En efecto, los principios con los que debe ponderarse el derecho a ser votado (transparencia, rendición de cuentas, equidad y certeza) constituyen objetivos nacionales imprescindibles para lograr, en su conjunto, la estabilidad y permanencia de nuestro régimen democrático, en general, y del sistema de fiscalización, en particular.

En este sentido, aunque no se trata de una interpretación extensiva de una restricción al derecho fundamental a ser votado, sí puede quedar justificada una mayor intensidad en su intervención cuando, con base en las circunstancias del presente caso, se advierte una intencionalidad tendiente a incumplir con las obligaciones en materia de fiscalización.

Resulta relevante precisar que, conforme con los elementos acreditados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el ciudadano sancionado, hoy actor: **1) Conocía sus obligaciones y aun así no tuvo intención de cumplir; 2) La omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría y afectando de manera trascendental los principios que rigen la materia, y 3) No existió certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos en la etapa de obtención de apoyo ciudadano.**

Si bien, una vez que la autoridad responsable analizó estos elementos y calificó las conductas, realizó un test de proporcionalidad, esta Sala Regional estima necesario realizar ciertas precisiones en cuanto a su desarrollo.

Bajo esta perspectiva, se tiene que el acuerdo impugnado, en aras de salvaguardar los principios que rigen en materia de fiscalización y evitar conductas similares en ocasiones futuras, determinó que era constitucionalmente válido restringir el

derecho a ser votado del hoy actor, a través de la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato independiente.

Esta Sala Regional comparte la justificación del acuerdo impugnado respecto a la procedencia de la cancelación del registro del actor como candidato independiente en el presente proceso electoral, porque, en el caso, la incidencia en el derecho fundamental del derecho a ser votado (a través de la individualización de la sanción) sí resulta proporcional. Para demostrar lo siguiente se analizan cada uno de los subprincipios, en aras de dilucidar si fue constitucional la restricción que se impuso al ciudadano sancionado, hoy actor.

En primer lugar, debe puntualizarse que la restricción sí persigue el cumplimiento de un **fin constitucionalmente legítimo**, esto es, la preservación de los principios de transparencia, rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda, lo cuales son rectores de una democracia constitucional y son fundamentales para su existencia.

Se trata de principios que tienen un amplio espectro o incidencia en la calidad de nuestra democracia en la medida en que trascienden a todo el mecanismo de fiscalización, los cuales, precisamente, buscan: **1)** Generar condiciones justas y de equidad entre las diversas fuerzas políticas; **2)** Transparentar que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas, o bien, que se destinan a los fines previstos por la normatividad; **3)** Generar certeza respecto del uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, y **4)** Garantizar la autenticidad de las elecciones (generan un efecto informativo positivo en cuanto al destino de recursos públicos), entre otros.

En segundo lugar, sancionar a los ciudadanos con la pérdida del derecho a ser registrados es una medida que está



directamente relacionada con los fines que se persiguen en materia de fiscalización, es decir, es una medida **idónea**. No se trata de una sanción manifiestamente inadecuada, porque sancionó la conducta cometida y, a futuro, permitirá inhibir conductas que atentan contra el actual sistema de fiscalización.

En este caso, la imposición de una sanción mayor como lo es la cancelación de los registros es una medida idónea para prevenir conductas que tiendan a impedir para alcanzar los fines perseguidos, puesto que con ella se previenen aquellas conductas que tiendan a impedir u obstaculizar las facultades fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral.

Esta restricción estuvo enderezada a corregir una conducta que alteró y distorsionó, en el proceso electoral en curso para la candidatura independiente y los ejes sobre los cuales deben desarrollarse los procesos electorales, en la medida en la que evitó que determinado ciudadano pudiera verse favorecido en la contienda por una omisión de reportar los gastos e ingresos utilizados en el ejercicio de su derecho de participación política.¹²

En efecto, el hoy actor al no presentar su informe de ingresos y egresos durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano cuando a una candidatura independiente, alteró esta finalidad e impidió que la autoridad fiscalizadora pudiera verificar o tuviera certeza sobre el origen, destino, monto y aplicación de los recursos económicos usados en etapa de obtención de apoyo ciudadano a fin de verificar tanto la legalidad de su procedencia como del uso otorgado, lo que contraviene los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda.

¹² A partir de las modificaciones realizadas por el constituyente permanente en el 2014 se buscó generar un esquema institucional que permitiera 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 lo referente al subprincipio de **necesidad** esta Sala Regional no advierte que la restricción relativa a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente en esta elección sea manifiestamente innecesaria para el derecho fundamental intervenido (derecho a ser votado). En efecto, si bien conforme al catálogo de sanciones, existen otras que no interfieren de manera absoluta en el ejercicio del derecho de participación política del promovente; lo cierto es que, en el presente caso esa intervención se encuentra justificada atendiendo a las conductas y omisiones desplegadas por el propio ciudadano (previamente puntualizadas) y los fines perseguidos.

Así, al aplicar la sanción que como consecuencia interfirió en el ejercicio de un derecho, el Consejo General estaba obligado a optar por aquella que fuera acorde con lo fines tutelados, lo que no implica en este caso elegir la sanción mínima. Suponer esto llevaría a que cada vez que la autoridad administrativa impusiera una sanción optara por el mínimo y nunca por la sanción máxima soslayando la finalidad de la pena y los bienes jurídicos que se tutelan con la previsión normativa. Al individualizar la sanción el Consejo del Instituto Nacional Electoral advirtió que la necesidad de esta medida estaba justificada porque:

- No permitió que la autoridad fiscalizadora analizara si los recursos que ingresaron (sin ser reportados) provenían de fuentes lícitas, o bien, que se erogaron con base en los fines previstos en las normas;
- Advirtió una conducta tendiente a engañar a la autoridad;
- Buscó que con esta medida pudieran inhibirse conductas futuras, a través de las cuales, los aspirantes a una candidatura se desentendieran de sus obligaciones;
- Puntualizó que ningún sujeto obligado puede invocar el desconocimiento de la normativa electoral vigente en



materia de fiscalización, ni respecto a las obligaciones y consecuencias que ésta les impone y tampoco con relación al sentido de la norma, e

- Impidió una revisión eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Atendiendo a las particularidades del caso (conductas y omisiones desplegadas por el hoy actor), esta Sala Regional advierte que si bien existían otras sanciones aplicables a la omisión de entregar informes (amonestación o multa), en el caso, la pérdida del derecho a ser registrados resulta necesaria por el impacto y su trascendencia en el proceso electoral en curso (en particular) y los fines perseguidos en materia de fiscalización (en general).

En este contexto, la Sala Superior de este tribunal ha sostenido que en materia electoral los fines de la sanción son de naturaleza fundamentalmente preventiva y no retributiva, por lo que mediante su imposición se pretende el alcance de los objetivos relacionados con la prevención al intentar impedir la comisión de otras irregularidades mediante la confirmación de la amenaza abstracta prevista en la ley y, de forma destacada, inhibir que la conducta se reitere en el futuro.¹³

La imposición de una sanción como la negativa del registro resulta necesaria, porque es la forma en que se alcanza en mayor medida prevenir conductas que obstaculicen las funciones fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral; de otro modo no se advierte que una sanción menor logre con la misma intensidad este mismo objetivo, teniendo en cuenta que la sanción debe ser socialmente ejemplar con miras a evitar que se vuelva a cometer, ya sea por el propio infractor o por cualquier otra persona.

¹³ Véase, entre otros, SUP-REP-647/2018 y acumulado, SUP-REP-3/2015 y acumulados.

Esta Sala Regional advierte que la individualización de la sanción sí cumplió con el principio de proporcionalidad en sentido estricto. Como se puntualizó, una regla relevante en este último paso del *test de proporcionalidad* atiende a la importancia social del beneficio obtenido por la medida restrictiva. En este sentido, los beneficios positivos de la aplicación de la sanción se traducen en el desarrollo del proceso electoral en el que participaría el hoy actor como candidato independiente.

En efecto, la conducta omisiva del ciudadano sancionado y su intencionalidad atentaron contra la estabilidad en el desarrollo del proceso electoral en curso, ya que impactó en el control y despliegue de las facultades de la autoridad administrativa.

El beneficio obtenido con la restricción permite que el proceso se lleve a cabo sin la participación de ciudadanos de los que no se tiene certeza en relación con: la procedencia de los recursos que utilizó (privados o públicos); la posibilidad de determinar si excedió o no los límites de gastos en esa etapa, y, de forma destacada, con información socialmente útil que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto, destino y aplicación de los recursos utilizados en la obtención de apoyo ciudadano.

La negativa de registro tiene un impacto de menor intensidad en el proceso electoral, en la medida en que el interés colectivo (a través de los principios de certeza, equidad, transparencia y rendición de cuentas) y la consolidación de un electorado informado son protegidos con la sanción impuesta.

El derecho a ser votado, si bien constituye un pilar esencial para la consolidación de la democracia, no es de carácter absoluto y exige el cumplimiento de ciertos requisitos que lo hagan compatible con el resto del entramado constitucional y legal. En materia de fiscalización este derecho individual debe valorar (ponderar) que, las personas que podrían eventualmente



ejerger su derecho a votar por el ciudadano sancionado también tienen el derecho a ejercer un voto libre e informado.

Es decir, garantiza que la ciudadanía cuente con garantías mínimas para tener certeza de que los ciudadanos postulados a un cargo de elección popular cumplen con los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza en la utilización de recursos económicos a su disposición; y que, en esta medida, son opciones aptas e idóneas, y cuentan con una integridad compatible con el cargo a desempeñar, lo cual constituye una garantía mínima para la democracia.

Por lo anterior, el agravio consistente en que la sanción impuesta es desproporcional al existir otras sanciones (amonestación y multa) menos gravosas es **infundado**.

Sin embargo, esta Sala Regional advierte que, por otro lado, el agravio planteado por el actor, suplido en su deficiencia, deviene en parcialmente fundado, tal y como se explica a continuación.

A partir de lo resuelto por esta Sala Regional, en el sentido de que la cancelación del registro como sanción resulta la más adecuada al tratarse de una conducta que atenta en contra de los principios de transparencia y rendición de cuentas (la falta de rendición de informe de ingresos y gastos durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano), lo procedente es analizar la constitucionalidad de la sanción en el caso de los candidatos independientes.

Hasta aquí lo que se ha resuelto es que la sanción de la cancelación de registro resulta proporcional frente a los bienes vulnerados por la falta de rendición de informe de ingresos y gastos durante la etapa de obtención de apoyo ciudadano y, en se sentido, que no procedía la aplicación de una sanción distinta (amonestación o multa) como lo solicita el actor por dicha falta.

Cabe ahora, como órgano de control de constitucionalidad, analizar la regularidad constitucional de la sanción a la luz de lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracciones III y IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es decir, lo procedente es verificar la regularidad constitucional de la sanción impuesta al actor no solo en el presente proceso electoral, sino, como lo resolvió la responsable, en los dos procesos electorales subsecuentes. Control de constitucionalidad que procede en análisis de los agravios formulados por el actor y estudiados en suplencia de la queja.

- **Control de constitucionalidad.**

Al dictar la resolución en el expediente de la consulta a trámite **Varios 912/2010**, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de veintitrés de noviembre de dos mil nueve, misma que corresponde al llamado **Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó los parámetros para el control de convencionalidad *ex officio*, en materia de derechos humanos.

Al respecto, estableció que dicho control se debe hacer en sentido amplio, lo cual significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, deben interpretar el orden jurídico conforme con los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, favoreciendo a las personas con la protección más amplia, en todo tiempo.

Es así como las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los



tratados internacionales de la materia, favoreciendo, en todo tiempo, a las personas la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De no ser posible lo anterior, se debe recurrir a una interpretación conforme, en sentido estricto, es decir, ante la posibilidad de diversas interpretaciones, jurídicamente, válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, optar por aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales.

En su caso, los jueces del país deben optar por la inaplicación de la ley, teniendo en consideración que ello no atenta o vulnera los principios de división de poderes y de federalismo, sino que, por el contrario, fortalece el desempeño de los jueces, al ser éstos el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos.

Tales criterios de la Suprema Corte están contenidos en las tesis aisladas identificadas con los rubros:¹⁴

- **PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE;**
- **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD;**
- **PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, y**

¹⁴ Cuyas claves son: 1a./J. 107/2012, P. LXVI/2011 (9a.), P. LXVII/2011 (9a.), P. LXVIII/2011 (9a.) y P. LXIX/2011(9a.), respectivamente.

- **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

La propia Corte se ha pronunciado en el sentido de que, en el artículo 1º constitucional, se establece que las normas relativas a derechos humanos deben interpretarse en conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo, en todo tiempo, la protección más amplia a las personas, lo cual impone la obligación de los operadores jurídicos de buscar una interpretación compatible de las normas con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.¹⁵

Asimismo, al resolver la **contradicción de tesis 293/2011**,¹⁶ la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resulta vinculante para los jueces nacionales, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio, toda vez que dota de contenido a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante, la aplicación de dicha jurisprudencia deberá hacerse en términos de colaboración y no contradicción con la jurisprudencia nacional, atendiendo en todo momento al principio *pro persona*.

En ese sentido, la fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana se desprende del artículo 1º constitucional, pues se obliga a los jueces nacionales a resolver atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. De ahí se establecieron las siguientes tesis de jurisprudencia:¹⁷

¹⁵ Véase tesis 1a. CCXIV/2013, de rubro **DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, 10a. Época, 1a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, p. 556.

¹⁶ Consultable en la página de internet <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>.

¹⁷ Ambas tesis de jurisprudencia fueron publicadas en la *Gaceta del semanario Judicial de la Federación*, libro 5, abril de dos mil catorce, tomo I, pp. 202 y 204.



- **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL, y**
- **JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.**

La Sala Superior de este Tribunal Electoral, por su parte, respeta, protege y garantiza los derechos humanos, porque, además de reconocerles el carácter de fundamentales, ha establecido que las condiciones positivas para su ejercicio deben interpretarse de una forma amplia, mientras que las limitaciones o restricciones al goce, disfrute o el propio ejercicio deben interpretarse de manera estricta y en atención a lo que taxativa y, expresamente, se dispone en el bloque de constitucionalidad (Constitución federal y tratados internacionales de los que México es parte), en el entendido de que dichas limitaciones deben ser necesarias por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Lo anterior tiene su fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal; 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 29, inciso a), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se advierte en la tesis de jurisprudencia que tiene el rubro **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL.**

SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA,¹⁸ así como en diversos precedentes en los que se ha aplicado dicha jurisprudencia.¹⁹

- **Metodología y principios en el control *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad para la interpretación *pro persona*.**

De acuerdo con lo expuesto, 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:²⁰

Presupuestos. Dicho 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 los puntos introducidos por las partes y las

¹⁸ *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. Jurisprudencia, v. 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 301-302.

¹⁹ SUP—JDC-803/2002, SUP-JRC-415/2007, SUP-JDC-694/2007, SUP-JDC-2027/2007, SUP-RAP-75/2010, SUP-RAP-451/2011, SUP-JDC-641/2011, SUP-JDC-14859/2011, SUP-RAP-40/2012, SUP-JIN-359/2012, SUP-JDC-494-2010, SUP-JDC-602/2012 y SUP-JDC-676/2012.

²⁰ Considerando sexto, párr. 20.



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 son consecuencia inescindible o necesaria a partir de los pedimentos articulados o de la cuestión principal debatida en el proceso.

- **Pasos o pautas subsidiarias**, porque se funda en la presunción de constitucionalidad de la ley (o en su caso norma reglamentaria o de un partido político), 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 Suprema Corte, 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).

- **Directrices interpretativas de carácter general.**

- 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.

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para los jueces mexicanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio. La aplicabilidad de un precedente de dicha Corte Interamericana en el cual el Estado Mexicano no hubiere sido parte debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento. En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional y, en caso contrario, se debe aplicar el criterio que más favorezca la protección de los derechos humanos.

- **Caso Concreto.**

Como se precisó, al actor se le impuso la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracciones III y IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el proceso electoral en curso y en los dos procesos

electorales subsecuentes, en virtud de que no presentó el informe de ingresos y gastos de actos tendentes a la obtención de apoyo ciudadano.²¹

En este artículo se prevé un catálogo de sanciones a imponer a las candidaturas independientes. En la porción normativa sobre la que se analiza la constitucionalidad, se señala que en caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, **no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes**, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

Esta Sala Regional considera, siguiendo lo resuelto por la Sala Superior de este tribunal en el recurso de reconsideración SUP-REC-265/2021, que la porción normativa es contraria a la regularidad constitucional y, por tanto, debe **inaplicarse** al caso concreto, tal y como se explica a continuación.

Lo anterior, porque la sanción relativa a la restricción del derecho electoral a ser votados para los dos procesos electorales siguientes a aquél en que se comete la falta infringe, directamente, la prohibición de penas desiguales contemplada en lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 1, de la Constitución federal, en la medida que legislación prevé distinta sanción para conductas que son igualmente reprochables; pues ante la misma conducta de omisión de presentar informes de ingresos y gastos del aspirante en el periodo previo a la obtención de la candidatura (ya sea precampaña en candidaturas de partidos políticos, o respaldo ciudadano en candidaturas independientes), el legislador dispuso para los primeros la sanción de pérdida del derecho o cancelación del registro solamente para el proceso

²¹ El criterio que se sostiene se retoma de lo resuelto por la Sala Superior de este tribunal en el recurso de reconsideración SUP-REC-265/2021.

electoral en que se comete la infracción; mientras que para los segundos (aspirantes a candidaturas independientes) reguló, además de esa sanción en el actual proceso, una para los dos procesos subsecuentes.

Principio de proporcionalidad de las sanciones iguales a conductas similares.

El principio de proporcionalidad de penas analiza una regla (tipo penal) frente a un principio constitucional (el principio de proporcionalidad establecido en lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 1, de la Constitución federal), con la finalidad de determinar si la regla satisface o no la exigencia del principio constitucional, concretamente, si la pena es acorde o no con relación al bien jurídico afectado.

Para ello se requiere un estudio comparativo de la norma tildada de inconstitucional con otras de similar contexto y afectación al bien jurídico protegido, en un esquema horizontal, o si el estudio únicamente debe comprender la evaluación de la proporcionalidad de la norma atendiendo a los factores que la integran en un orden meramente vertical y, en su caso, por qué es elegible uno respecto del otro.

Esto es, se trata de medir racionalmente, de acuerdo con las exigencias del constituyente, si el legislador está emitiendo tipos penales cuya sanción esté realmente obedeciendo a un *todo lógico*, es decir, a un universo más o menos coherente y congruente en sí mismo, tomando en cuenta la voluntad del pueblo y, sobre todo, el grado de reproche que éste quiere imprimir en cada tipo penal.²²

²² Véase amparo directo en revisión 85/2014, cuatro de junio de dos mil catorce.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes.²³

El derecho fundamental a una pena proporcionada constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador. El primero cumple al establecer en la ley la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a la gravedad de la conducta tipificada. Así, la proporcionalidad en abstracto de la pena se determina atendiendo a varios factores: la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, el ámbito de responsabilidad subjetiva, etcétera.

Por su parte, la autoridad o juzgador es el encargado de determinar la proporcionalidad en concreto de la pena (o sanción).

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la relación entre la pena y el delito es una relación convencional, porque depende de aspectos contingentes que no están dados de antemano. Así, su relación no sólo atiende a cuestiones ónticas o valorativas propias de cada sociedad y momento histórico, sino también a consideraciones de oportunidad. En este sentido, la exigencia de proporcionalidad no implica que el sistema de penas previsto en los códigos atienda exclusivamente a la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien o al grado de responsabilidad subjetiva del agente.²⁴

²³ Véase la siguiente tesis de rubro PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Página: 503, Tesis: 1a. 1a./J. 3/2012 (9a.).

²⁴ Criterio sustentando al resolver el amparo directo en revisión 181/2011 y el amparo directo en revisión 85/2014.



Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte interpretó la garantía de proporcionalidad de las penas prevista en el artículo 22 constitucional en el sentido de que el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo.²⁵

La cláusula de proporcionalidad de las sanciones penales contemplada en lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 1, de la Constitución federal no puede significar simplemente que sea inconstitucional una pena cuando ésta es mayor a la de un delito que protege un bien jurídico del mismo valor o de mayor importancia. La escala de penas determinada en la legislación establece una jerarquía de castigos no sólo en función de la importancia de los distintos bienes jurídicos protegidos y de las afectaciones a éstos, sino también atendiendo a consideraciones de política criminal.

Conforme con lo cual, es legítimo, desde una perspectiva constitucional, el objetivo de disminuir la incidencia delictiva a partir del aumento de las penas. Así, el incremento en la comisión de ciertos delitos justifica que el legislador instrumente una respuesta penal de mayor intensidad que se traduzca también en un aumento de las penas.

Por tanto, para evaluar la proporcionalidad de una pena también debe tenerse en cuenta si el legislador ha considerado, al momento de determinar su cuantía, que se trata de un delito cuya alta incidencia lo lleva a enderezar una intervención penal que se traduzca en una pena mayor.

²⁵ LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURIDICA [Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Septiembre de 2008, Página: 599, Tesis: P./J. 10272008, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Penal]. En el mismo sentido, véase la sentencia recaída en el amparo directo en revisión 1405/2009

Esto significa que tanto la gravedad de la conducta incriminada como la cuantía de la pena no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena, sin que la ausencia de esta justificación se traduzca en la inconstitucionalidad de la pena.

En ese sentido, el juicio sobre la proporcionalidad de una pena no puede realizarse de manera aislada, sino tomando como referencia las penas previstas por el propio legislador para otras conductas de gravedad similar; esa comparación no puede hacerse de forma mecánica o simplista, porque además de la similitud en la importancia de los bienes jurídicos lesionados y la intensidad de la afectación, deben considerarse aspectos relacionados con la política criminal instrumentada por el legislador, esto es, para determinar la gravedad de un delito, también hay que atender a razones de oportunidad, que están condicionadas por la política criminal del legislador.

Entonces, si el principio de proporcionalidad impone la necesidad de comparar la pena enjuiciada con otras penas asignadas a otros delitos, tiene que establecer la forma de seleccionar las penas que constituyen ese *tertium comparationis*. Para ello, debe rechazarse la comparación de penas previstas para delitos que protegen bienes jurídicos distintos, porque una mayor penalidad puede explicarse por la intensidad en la afectación del bien jurídico o por razones de política criminal.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis: 1a. CCCXI/2014 (1 Oa.), de rubro **PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ**



RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO, sostuvo que el análisis de proporcionalidad que se prescribe en lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal se encuentra ligado precisamente a la norma, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal. Este principio se transgrede o infringe cuando la norma dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos conductas que son igualmente reprochables.²⁶

Ese principio de proporcionalidad de la pena es aplicable al régimen sancionador electoral, conforme al criterio sustentado por la Sala Superior en la Tesis XLV/2002 de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LESON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI**

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación: Primera Sala. Tesis: 1a. CCCXI/2014 (10a.). **PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO.** Para analizar el marco legal de las sanciones, de cara al contenido del artículo 22 constitucional, debemos ubicarnos en lo que la dogmática jurídica penal llama "penalidad", "punibilidad", "merecimiento", "necesidad de la pena" o "pena abstracta", y no en el ámbito de la individualización de la sanción, que se refiere propiamente a la pena que imponen los jueces en los casos concretos. La punibilidad o penalidad es la conminación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador para la prevención general y determinada cualitativamente por la clase del bien tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y del ataque a éste. El análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 constitucional está ligado precisamente a la obra legislativa, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable, y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal. Este principio se transgrede o infringe cuando la obra legislativa dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos conductas que son igualmente reprochables. Por el contrario, el análisis de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales podría tener lugar en un ámbito muy distinto: el de las reglas relativas a la individualización de la sanción, que lleva a cabo el juzgador. Cuando un juzgador va a determinar la sanción penal concreta en un caso determinado, es decir, cuando va a decidir cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido en la penalidad, entonces podría eventualmente aplicar un test de proporcionalidad".

DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL, que señala que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal que consideran la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente le encomendó las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destaca el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho.

Así, se sostuvo que de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada han establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia.

Por su parte, la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.



En ese sentido, el poder punitivo del Estado ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.

De manera que, se ha considerado válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas.

Por lo expuesto, resulta aplicable al régimen administrativo sancionador electoral el principio de proporcionalidad de las penas, entendido en el sentido que las sanciones deben estar diseñadas para que las personas que sean condenadas por conductas ilícitas o infracciones similares reciban sanciones de gravedad comparable, de manera que, dicho principio se vulnera cuando la sanción regulada en la ley es desigual, esto es, que establece distintas sanciones para dos conductas que son igualmente reprochables.

- **Análisis de la constitucionalidad de la norma aplicada en el caso.**

La norma aplicada en el caso concreto (artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracciones III y IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) prevé que cuando las

personas que aspiran a candidaturas independientes omiten rendir su informe de ingresos y egresos relativo al periodo de obtención de apoyo ciudadano serán sancionados con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos (además del proceso en que se comete la falta) **en los dos procesos subsecuentes.**

En ese sentido, debe decirse que en el caso es posible realizar el *tertium comparationis*, porque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales también prevé como falta la relativa a que las precandidaturas de los partidos políticos no rindan el informe de ingresos y gastos de precampaña y la sanción es la pérdida del derecho a que se registre la candidatura en el proceso electoral en el que se comete la infracción.

Bajo ese contexto, es claro que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula dos hipótesis similares, pues tipifica como infracción tanto la omisión de los aspirantes a las candidaturas independientes de rendir el informe de ingresos y gastos relativo al período de obtención de apoyo ciudadano (previo a obtener la candidatura) como la omisión de las precandidaturas de rendir informes de ingresos y gastos de precampaña (que también se dan previo a la obtención de la candidatura).

Las conductas guardan similitudes jurídicas relevantes, porque, en ambos casos: a) Los sujetos activos aspiran a obtener una candidatura; b) La infracción se actualiza por no rendir informes de ingresos y gastos de las actividades que se desarrollan precisamente con miras a obtener la candidatura, y c) Las conductas atentan contra los principios en materia de fiscalización, como es la transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda.

En ese sentido, para determinar si la sanción asignada por el legislador a la omisión de presentar informes de ingresos y



gastos del periodo de obtención de respaldo ciudadano (en el caso de las candidaturas independientes) es desproporcionada en comparación con la sanción establecida para la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña (en el caso de las candidaturas de partido).

Así, la sanción asignada por el legislador a la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña (precandidatura de partido político), en comparación con la sanción establecida para la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de actos tendentes a la obtención del respaldo ciudadano (aspirante a candidatura independiente) es distinta e infringe directamente el principio de proporcionalidad de la sanción previsto en lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 1, de la Constitución federal.

Lo anterior, porque, como se estableció, se trata de conductas ilícitas similares, ya que ambas se cometen por personas que aspiran a una candidatura, se actualizan con motivo de las actividades que se desarrollan con la intención de obtener la candidatura y atentan contra el modelo de fiscalización, la rendición de cuentas, la transparencia y la equidad de la contienda con similar intensidad.

Sin embargo, el legislador asignó una sanción mayor y más gravosa a los aspirantes a una candidatura en la vía independiente respecto a una precandidatura en la vía de partidos políticos, sin que exista una justificación razonable para ello.

Esto, porque mientras que para la o el precandidato de partido político la sanción máxima es la pérdida del derecho a registrarse o su cancelación en un proceso electoral (en el que se comete la infracción), para el aspirante en la vía independiente, lo sanciona con la pérdida del derecho a ser registrado o su cancelación en el proceso electoral en curso **y en**

los dos procesos electorales subsecuentes, es decir, en el que se comete la infracción y en los siguientes dos procesos electorales.

Esta mayor penalidad o sanción no se justifica, entre otras razones, porque existe identidad en intensidad en la afectación a los bienes jurídicos protegidos. Para esa conducta, de no presentar el informe de ingresos y gastos, la mayor sanción asignada por el legislador solo es respecto del proceso electoral en el que se participa, sin que se justifique la lógica de una afectación más intensa a un sujeto (aspirante a una candidatura independiente) respecto de otro sujeto (precandidato de partido político) porque en ambos casos se atenta contra los mismos bienes jurídicos protegidos.

Por ende, de la comparación de las sanciones señaladas se advierte que la restricción del derecho político electoral a ser votado para dos procesos electorales subsecuentes **resulta desproporcionada**.

Un argumento determinante en este caso es la identidad de la conducta dentro de un mismo periodo o fase electoral, respecto de la protección de los mismos bienes jurídicos y con la misma fuerza o gravedad de la política sancionadora del legislador para proteger el régimen sancionador, por lo cual, no existe justificación para contemplar una sanción mayor para los aspirantes a candidaturas independientes respecto de las o los precandidatos de partidos políticos, por la comisión de la misma conducta.

Lo anterior, en el entendido que, si bien el legislador puede establecer sanciones más severas para las infracciones de este tipo como una medida para responder a un aumento en el incumplimiento, lo cual constituye un indicio para justificar la mayor gravedad de ese ilícito para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, incluso en ese caso, la sanción debe ser igual a la



conducta similar, aspecto de proporcionalidad de la sanción que no se cumple en este caso.

Por tanto, la sanción de inhabilitación por dos procesos electorales prevista en lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales para la infracción de no presentar el informe de ingreso y gastos del periodo de etapa de obtención del apoyo ciudadano es una sanción que viola la garantía de proporcionalidad contemplada en lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 1, de la Constitución federal.

Esto, porque no garantiza que las personas que sean responsables por infracciones similares reciban sanciones de gravedad comparable.²⁷

En consecuencia, la porción normativa prevista en lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al señalar en caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado **en las dos elecciones subsecuentes**, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, debe **inaplicarse** al caso concreto, por ser contraria a la regularidad constitucional.

QUINTO. Efectos. En consecuencia, esta Sala Regional **modifica** el acuerdo impugnado, para los efectos siguientes:

a) **Queda firme** la parte del acuerdo impugnado que tuvo por acreditada la infracción consistente en la omisión de presentar informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las

²⁷ En términos argumentativos, se trata de garantizar lo que Chatrn Perelman llamó «regla de justicia formal», que se traduce en la exigencia de aplicar las mismas consecuencias jurídicas para la misma clase de casos (misma solución para el mismo tipo de problema), sólo que en este caso el objeto de la regla es la obra legislativa. Cfr. Perelman, Chaim, La justicia, traducción de Gerardo Guerra, UIMAM, México, 1964, pp. 23-41.

actividades para la obtención del apoyo ciudadano, y en lo relativo a la individualización de la sanción, así como la sanción impuesta consiste en la pérdida o cancelación del registro en el actual proceso electoral;

b) Se deja **sin efectos** la sanción impuesta al hoy actor consistente en la pérdida del derecho a ser registrado para los dos procesos electorales subsecuentes al que se desarrolla actualmente, y

c) Se **inaplica** al caso concreto lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo cual, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo sexto, de la Constitución federal, infórmese lo conducente a la Sala Superior de este tribunal.

Por las razones y fundamentos legales que han sido expuestos, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **modifica** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en el considerado quinto de la presente sentencia.

SEGUNDO. Se ordena informar a la Sala Superior de este tribunal sobre la **inaplicación** decretada por esta Sala Regional, en términos de lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución federal.

NOTIFÍQUESE, por correo electrónico, al actor, al Instituto Nacional Electoral y al Instituto Electoral de Michoacán y, por **estrados**, tanto físicos como electrónicos, a los demás interesados, 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, 99 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial



de la Federación, así como en atención al Convenio de Colaboración Institucional celebrado por este Tribunal con el Instituto Nacional Electoral, los treinta y dos organismos públicos locales y los treinta y dos tribunales electorales locales el ocho de diciembre de dos mil catorce.

Asimismo, hágase del conocimiento público en la página que tiene este órgano judicial en Internet.

En su caso, devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, con el voto concurrente que formula el magistrado Alejandro David Avante Juárez, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados integrantes de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y **da fe**.

VOTO CONCURRENTES DEL MAGISTRADO ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ EN LA SENTENCIA DEL JUICIO CIUDADANO ST-JDC-288/2021.

Coincido con el sentido de la sentencia de confirmar la resolución emitida por el INE en cuanto a la pérdida del derecho del ciudadano actor para ser registrado como candidato independiente al cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Villa Madero, en el Estado de Michoacán, sin embargo, difiero de las razones que la sustentan.

a. Caso

ST-JDC-288/2021

Se controvierte la resolución INE/CG381/2021, emitida por el INE por la que modifica la diversa resolución,²⁸ respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de Gubernatura, Diputaciones Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el estado de Michoacán de Ocampo.

Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Regional en la sentencia dictada en el expediente ST-JDC-124/2021 y sus acumulados.

b. Decisión

Por mayoría, se determinó confirmar la resolución impugnada, en cuanto a la pérdida del derecho del ciudadano actor para ser registrado como candidato independiente, al considerar que la responsable sí se apegó a lo ordenado por esta Sala Regional y, por tanto, que fue adecuada la sanción impuesta al actor, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado en la candidatura independiente que pretendía.

No obstante, se decide hacer un control *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad para la interpretación *pro persona* en favor del actor, respecto de la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes, en virtud de que no presentó

²⁸ INE/CG237/2021



el informe de ingresos y gastos de actos tendentes a la obtención de apoyo ciudadano.

c. Razones del disenso.

Si bien coincido con que debe confirmarse la determinación tomada por el INE en cuanto a la pérdida del derecho del actor para ser registrado como candidato independiente, difiero de que ello sea una sanción, como sostuve en el voto particular que emití en la sentencia dictada en el juicio ST-JDC-124/2021, es mi convicción que la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las normas previstas en los artículos 378, numeral 1, 446 y 456 de la LEGIPE permite concluir que la consecuencia normativa prevista para los aspirantes a candidatos independientes por la no presentación del informe de ingresos y gastos del periodo de obtención del apoyo ciudadano **tiene la naturaleza de una causa de inelegibilidad o impedimento y no de sanción.**

No obstante, tal resolución es cosa juzgada y obliga, antes que a todos, a los integrantes del Pleno de esta Sala Regional.

En tal sentido, desde mi perspectiva la razón para desestimar los agravios planteados se da desde una posición más sustancial. Esto es, que independientemente de la calificación a la infracción y la individualización ordenadas por la mayoría de esta Sala, lo cierto es que, desde mi perspectiva, puede mantenerse la conclusión de que, la sola omisión de entrega del informe de ingresos y gastos del periodo de obtención del apoyo ciudadano conlleva la consecuencia de la pérdida del derecho a registrarse o incluso la pérdida del registro mismo si ya hubiese sido otorgado, esencialmente, como lo expuse en la mencionada

resolución, por los bienes jurídicos que protege la obligación de presentar informes.

De esta forma, para mí son inoperantes todos los agravios relacionados con la pretensión de que el INE indebidamente aplicó la “sanción” de pérdida del derecho a ser registrado, pues desde mi perspectiva tal consecuencia normativa es directa ante la falta de presentación de informes de fiscalización de mérito.

Por ende, los argumentos por los que se controvierte la determinación de máxima gravedad en la conducta, así como las cuestiones planteadas respecto a la incorrecta valoración de la misma como a la individualización, desde mi posición, son ineficaces jurídicamente.

En efecto, en la sentencia mencionada coincidimos todas las magistraturas en considerar que, sin excepción, los participantes en los procesos para el registro de candidaturas independiente tienen la obligación de presentar informes.

Por tanto, la omisión de hacerlo, como se razona en esta nueva sentencia, ya no puede ser objeto de consideración jurídica alguna que module o modifique tal omisión.

Por ende, desde mi perspectiva, la valoración de la falta que se ordenó al INE no podía ser otra que la pérdida de la posibilidad del actor, de ser registrado como candidato independiente pues, como lo sostuve en su momento, se trata de una conducta que atenta contra las bases fundantes de nuestra democracia y, por ende, las consecuencias jurídicas deben tener un efecto impeditivo para acceder a la competencia por poder público en tales circunstancias.



De ahí que, por tal consideración, incluso sin conceder sobre mi posición respecto a que tal consecuencia normativa, como se prevé en la ley, no puede ser considerada una sanción, obligado por la sentencia en los términos ya referidos, coincido plenamente con el resultado al que arribó el INE y, tan solo por lo ya expuesto, la calificación de los agravios ahora planteados debería ser la **inoperancia**.

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

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.