

SÍNTESIS DEL VOTO ACLARATORIO DEL SUP-REC-265/2021

Actora: María de Jesús Hernández Alemán
Responsable: Sala Regional Monterrey.

Tema: Proporcionalidad de la sanción de la omisión en la presentación del informe de ingresos y gastos de un aspirante a candidatura independiente a la presidencia municipal de un ayuntamiento.

Contexto

-**Sala Regional Monterrey confirmó** la resolución del CG del INE que sancionó a la actora con la pérdida del derecho a ser registrada en el proceso electoral en curso como candidata independiente al Ayuntamiento de Ojocaliente, Zacatecas, así como en los dos procesos electorales subsecuentes, por la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos para la obtención del apoyo ciudadano porque:

a) fue correcto que la autoridad fiscalizadora la tuviese como omisa en cuanto a la presentación del informe, ya que no demostró la imposibilidad de ingresar la información legalmente requerida en el Sistema Integral de Fiscalización y, por el contrario, existieron elementos suficientes que acreditan que ingresó de forma constante al portal en el periodo requerido y **b)** la sanción impuesta por el CGINE no resulta excesiva ni desproporcionada, ya que se encuentra contemplada en la LGIPE como consecuencia directa de la referida omisión.

Decisión del Pleno

La Sala Superior decidió modificar la sentencia de la Sala Regional al considerar que la porción normativa **del artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la LGIPE, es contraria a la regularidad constitucional.**

Sentido del voto: **Coinciden** con las consideraciones y sentido de la sentencia. Sin embargo, aclaran que la pérdida o cancelación de la candidatura por la omisión de presentar su informe de fiscalización es una sanción válida, no obstante, estiman que no puede aplicarse de forma automática en atención a que existe un catálogo de sanciones más amplio y a que está en juego el derecho a ser votado de la aspirante.

Argumentos del voto razonado

- La sanción consistente en la cancelación del registro para las personas postuladas por partidos políticos es válida constitucionalmente, pero su imposición debe obedecer a un análisis certero del tipo de falta y graduarse con apoyo en las particularidades que rodean la infracción.

- El establecimiento de ese tipo de sanciones en la LEGIPE es acorde a la regularidad constitucional, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución federal.

- Si bien, la pérdida o cancelación del registro es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales –como ya lo estableció la SCJN¹–, lo cierto es que los artículos de la LEGIPE que prevén este tipo de sanciones no pueden interpretarse de manera literal y automática de forma tal que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo.

- Al analizar disposiciones similares a las que aquí se aplican, realizamos una interpretación *conforme* de las normas que integran la LEGIPE para llegar a la conclusión de que **esta sanción máxima no es la única, ni debe ser la primera que debe ser impuesta.**

- Como sostuvimos en casos recientes, la aplicación en automático de la sanción máxima a todos los sujetos obligados que no entreguen el informe de gastos, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, sí resulta desproporcionado y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada.

Conclusión. La pérdida o cancelación de la candidatura por la omisión de presentar su informe de fiscalización es una sanción válida, pero inhabilitar a una persona para participar en dos procesos electorales subsecuentes es una sanción desproporcionada en comparación con las sanciones impuestas a los precandidatos postulados por partidos políticos, tal como sostiene la sentencia.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-265/2021¹

Compartimos las consideraciones de la sentencia aprobada, no obstante, formulamos el presente **voto aclaratorio** con relación a la proporcionalidad de la sanción impuesta a la hoy recurrente.

I. Consideraciones materia del voto

En la sentencia se estima que esta Sala Superior ya se pronunció sobre la posibilidad jurídica de fijar la sanción de la pérdida del derecho o cancelación del registro como candidato y, en el caso, se puede establecer un criterio relevante y trascendente sobre si la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado **en los dos procesos electorales subsecuentes** es válida en el sistema jurídico mexicano, o bien si constituye una sanción excesiva, desproporcional y trascendental.

En ese sentido, la sentencia aprobada precisa que únicamente es materia del recurso extraordinario la determinación de si la inhabilitación por seis años es excesiva y desproporcional.

II. Contexto de la controversia

El siete de septiembre de dos mil veinte dio inicio el proceso electoral 2020-2021 en el estado de Zacatecas para renovar, entre otros cargos, el de los ayuntamientos. En su oportunidad, la recurrente se registró como aspirante para la candidatura independiente a la presidencia municipal en Ojocaliente, Zacatecas.

¹ Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en la elaboración de este voto el secretariado conformado por Priscila Cruces Aguilar, Ana Jacqueline López Brockmann, Yuritzy Durán Alcántara, Germán Rivas Candano y Víctor Manuel Zorrilla Ruíz.

En ese contexto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral² emitió el dictamen consolidado y la resolución de los informes de ingresos y gastos del periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía de la actora³.

Tanto en el Dictamen como en la Resolución respectiva, el Consejo General determinó que la actora omitió presentar el informe de ingresos y gastos del periodo de obtención de apoyo ciudadano, con lo que se le impuso como sanción la prevista en la Ley consistente en *la pérdida del derecho a ser registrada con una candidatura en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, así como en los dos Procesos Electorales subsecuentes*⁴.

Ante ello, la recurrente presentó una impugnación que conoció la Sala regional Monterrey. La aspirante manifestó que **la sanción impuesta** por la autoridad electoral **era excesiva** y que se **debió graduar entre parámetros mínimos y máximos**. Incluso, señaló que la autoridad administrativa omitió calificar la gravedad de la sanción.

Al respecto, la Sala regional sostuvo que no le asistía razón a la actora porque el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV⁵ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

² En adelante, "el Consejo General".

³ Acuerdos identificados como INE/CG282/2021 (dictamen consolidado) y INE/CG283/2021 (resolución).

⁴ En este punto se destaca que el Consejo General no fundamentó la sanción con algún artículo en específico y se limitó a señalar que "Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". Véase, resolución impugnada, pág. 25.

⁵ **Artículo 456.**

1. [...]

d) Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes:

I. Con amonestación pública;

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

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

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos 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, y

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

Electorales⁶ establece que a la omisión de presentar el informe le recae la imposibilidad de ser registrado en la candidatura, como consecuencia jurídica.

La Sala regional expresamente afirmó que “*del precepto antes señalado [art. 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la LEGIPE] se advierte que éste no establece un catálogo de sanciones que hubiese derivado en un ejercicio de ponderación para graduar la sanción*”.

De ello, se evidencia que la **Sala regional aplicó directamente la pérdida de la candidatura** sin analizar la proporcionalidad de la sanción o la posibilidad de imponer una sanción distinta.

Es así, que en el presente recurso de reconsideración la actora alega nuevamente que: *i)* la sanción es excesiva y desproporcionada, *ii)* la existencia de una deficiente fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad, *iii)* la indebida valoración probatoria del informe que presentó porque no es omisión sino presentación extemporánea; y finalmente, *iv)* en la sentencia recurrida no se aplicaron distintos precedentes de esta Sala Superior, entre los que se encuentran, los juicios SUP-JDC-1521/2016 y SUP-JDC-416/2021 y acumulados.

Para la actora debió estimarse que incurrió en una “presentación extemporánea” y no “en una omisión”, además que la sanción máxima de la cancelación de la candidatura es desproporcionada.

Para ello, refiere que debió realizarse una interpretación conforme de la sanción y manifiesta que la pena es trascendental porque constituye una inhabilitación sin tener en cuenta el contexto y la restricción al derecho a ser votado.

III. Razones que sustentan el voto aclaratorio

La sentencia sostiene que la temática es novedosa porque fijará un **criterio nacional que incidirá en las sanciones disponibles para los aspirantes a las candidaturas**

⁶ En adelante, LEGIPE.

independientes y que servirá de referente para las Salas Regionales y el Consejo General, lo que permitirá generar certeza sobre la forma de analizar este tipo de particularidades.

En ese sentido, la sentencia aprobada precisa que únicamente es materia del recurso extraordinario la determinación de si la inhabilitación por seis años es excesiva y desproporcional, puesto que:

- a. Esta Sala Superior ya se pronunció sobre la posibilidad de imponer como sanción la pérdida o cancelación de la candidatura tratándose de candidaturas postuladas por partidos políticos, y
- b. Aquellos planteamientos relacionados con la infracción atribuida, esto es, si la conducta corresponde con la omisión en la presentación del informe o con su presentación extemporánea son temas de legalidad que no pueden ser estudiados en la vía extraordinaria del recurso de reconsideración.

En consecuencia, la sentencia únicamente analiza la proporcionalidad de la inhabilitación para participar en dos elecciones subsecuentes, disposición normativa prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la LEGIPE.

Compartimos lo sostenido en la sentencia, no obstante, consideramos necesario justificar las razones y justificaciones de nuestro voto.

Desde nuestro punto de vista, es necesario explicitar las razones por las que consideramos que la sanción consistente en la pérdida o registro de la candidatura es una sanción válida de cara a lo previsto en la normatividad y al derecho humano a ser votado.

Consideramos necesario reiterar nuestra posición sobre **la regularidad constitucional de la sanción aplicada**⁷, ante el planteamiento de la recurrente sobre la desproporcionalidad de la sanción consistente en la pérdida y la cancelación del registro de la candidatura, así como de lo excesivo y trascendental de la inhabilitación no solo para el actual proceso electoral sino para los dos subsecuentes.

Como Tribunal constitucional, recientemente sostuvimos que la sanción consistente en la cancelación del registro para las personas postuladas por partidos políticos es válida

⁷ En términos de lo previsto en el artículo

constitucionalmente⁸, pero su imposición debe obedecer a un análisis certero del tipo de falta y graduarse con apoyo en las particularidades que rodean la infracción.

Se considera así, ya que el establecimiento de este tipo de sanciones en la LEGIPE es acorde a la regularidad constitucional, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan las personas que aspiran a un cargo de elección popular prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución federal.

Si bien, la pérdida o cancelación del registro es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales –como ya lo estableció la SCJN⁹–, lo cierto es que los artículos de la LEGIPE que prevén este tipo de sanciones no pueden interpretarse de manera literal y automática de forma tal que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo.

Al analizar disposiciones similares a las que aquí se aplican, realizamos una interpretación *conforme* de las normas que integran la LEGIPE para llegar a la conclusión de que esta sanción máxima no es la única, ni debe ser la primera que debe ser impuesta.

Ante esta aproximación, es nuestra convicción que debido a que en este caso se aplicó un artículo distinto al empleado en los casos previos¹⁰ es necesario explicitar el ejercicio de interpretación conforme y sistemática del artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV de la LEGIPE respecto a si es válido imponer como única sanción la pérdida de la candidatura a la luz de todas sus fracciones y del derecho a ser votado involucrado. Esto, en el contexto de la regulación de candidaturas independientes.

Como sostuvimos en los casos recientes¹¹, estimamos que la aplicación en automático de la sanción máxima a todos los sujetos obligados que no entreguen el informe de gastos, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, sí resulta desproporcionado y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada.

⁸ SUP-JDC-416/2021 y acs., así como, SUP-RAP-74/2021 y acs.

⁹ Véase lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas (legislación del estado de Coahuila) y 56/2014 y sus acumuladas (legislación del Estado de México), en las que se determinó reconocer la validez del artículo 173, párrafo 1, del Código Electoral de Coahuila y el artículo 113 del Código Electoral del Estado de México.

¹⁰ En los casos previos analizados por esta Sala Superior, se sujetó al control de regularidad constitucional el artículo 229, numeral 3 de la LEGIPE.

¹¹ SUP-JDC-416/2021 y acs., así como, SUP-RAP-74/2021 y acs.

La necesidad de hacer énfasis en esta posición obedece a que, tanto la autoridad administrativa como la Sala regional parten de la premisa de que la falta es lo suficientemente grave que no amerita una ponderación y análisis de las circunstancias en las que se cometió, sino que su consecuencia jurídica directa debe ser la supresión del derecho a ser votado.

En este contexto, consideramos que la aplicación automática de la sanción máxima sin valorar las circunstancias en las que se cometió la infracción es contradictoria con los criterios de esta Sala Superior en los que se ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben cumplir el requisito de proporcionalidad.

Desde nuestra perspectiva, la fracción IV del artículo 456, inciso d) admite una interpretación que la hace armónica con el artículo 35 constitucional y que maximiza el derecho a ser votado, en concordancia con el artículo 1° constitucional y que, por lo tanto, no la hace incompatible con el ordenamiento constitucional.

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

Lo anterior, permite una atemperación o adecuación de la disposición aplicada en aras de proteger el ejercicio efectivo de un derecho humano fundamental y, al mismo tiempo, permite conservar una norma en el sistema jurídico al reconocerse su regularidad constitucional y, de ese modo, preservar la deferencia a la legislatura democrática.

IV. Conclusión

Por estas razones, estamos convencidos de que la pérdida o cancelación de la candidatura por la omisión de presentar su informe de fiscalización es una sanción válida, no obstante, estimamos que no puede aplicarse de forma automática en atención a que existe un catálogo de sanciones más amplio y a que está en juego el derecho a ser votado de la aspirante.

Asimismo, queremos dejar claro que coincidimos en que inhabilitar a una persona para participar en dos procesos electorales subsecuentes es una sanción desproporcional en comparación con las sanciones impuestas a los precandidatos postulados por partidos políticos, tal como sostiene la sentencia.

En virtud de las consideraciones que exponemos, de manera respetuosa, emitimos el presente **voto aclaratorio**.

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.