

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-94/2018**

**RECORRENTE: JOSÉ FRANCISCO  
FLORES CARBALLIDO**

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

**MAGISTRADO PONENTE:  
INDALFER INFANTE GONZALES**

**SECRETARIO: RODRIGO QUEZADA  
GONCEN**

Ciudad de México, a veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-94/2018**, interpuesto por José Francisco Flores Carballido, a fin de controvertir la resolución **INE/CG275/2018** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto “*de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de las y los aspirantes al cargo de Presidente de la República Mexicana, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2017-2018*”.

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

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el partido político recurrente hace en su escrito de impugnación, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

**1. Inicio del proceso electoral federal.** El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró el inicio del proceso electoral federal dos mil diecisiete - dos mil dieciocho, para elegir al Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

**2. Manifestación de intención.** En su oportunidad José Francisco Flores Carballido hizo del conocimiento de la autoridad administrativa electoral nacional su manifestación para ser registrado como candidato independiente a Presidente de la República.

**3. Resolución impugnada.** El veintiocho de marzo del año que transcurre, mediante resolución **INE/CG275/2018**, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolvió respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de las y los aspirantes al cargo de Presidente de la República Mexicana, correspondiente al proceso electoral federal ordinario dos mil diecisiete – dos mil dieciocho (2017-2018), en la cual determinó, entre otros aspectos, sancionar al actor por no presentar informe de gastos, con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente para este proceso electoral.

**II. Recurso de apelación.** El cinco de abril de dos mil dieciocho, José Francisco Flores Carballido presentó en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, demanda de

recurso de apelación, a fin de controvertir la resolución mencionada en el apartado tres (3) del resultando que antecede.

**III. Recepción en Sala Superior.** El nueve de abril de dos mil dieciocho, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio identificado con la clave **INE/SCG/1039/2018**, mediante el cual, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió a este órgano jurisdiccional el expediente **INE-ATG/136/2018**, integrado con el escrito del recurso de apelación mencionado en el resultando segundo que antecede, así como sus anexos, informe circunstanciado y demás documentación relacionada con ese medio de impugnación.

**IV. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de nueve de abril de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-94/2018**, con motivo del recurso de apelación interpuesto por José Francisco Flores Carballido.

Asimismo, se ordenó turnar el expediente a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó **radicar** el expediente en que se actúa, **admitir** la demanda al considerar cumplidos los requisitos de procedibilidad del recurso de apelación, en términos de lo dispuesto por los artículos 40 al 45,

de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró **cerrada la instrucción**, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución; y

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

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184,186, fracción III, inciso g), y fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.

Aunado a ello, se advierte que, la *litis* es relativa a la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de las y los aspirantes al cargo de Presidente de la República Mexicana, correspondiente al proceso electoral federal ordinario dos mil diecisiete – dos mil dieciocho (2017-2018).

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.** El medio de impugnación que se analiza reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 9 párrafo 1, 12, párrafo

1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), 19, párrafo 1, inciso e), 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), fracción I de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona a continuación:

**1. Requisitos formales.** En este particular se cumplen los requisitos formales esenciales, previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se presentó por escrito, en la cual el recurrente: **1)** precisa su nombre; **2)** señala correo electrónico para oír y recibir notificaciones; **3)** identifica la resolución impugnada; **4)** menciona a la autoridad responsable; **5)** narra los hechos que sustentan la impugnación; **6)** expresa conceptos de agravio; **7)** ofrece pruebas, y **8)** asienta su firma autógrafa.

**2. Oportunidad.** El escrito para interponer el recurso de apelación al rubro indicado, fue presentado dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución impugnada se notificó mediante correo electrónico al recurrente el cuatro de abril de dos mil diecisiete, siendo que el mismo día fue conocido por el actor<sup>1</sup>, en tanto que el recurrente presentó su escrito inicial de impugnación el inmediato día **cinco**; es decir, dentro del plazo de cuatro días. En consecuencia, se considera que la demanda se presentó de forma oportuna.

---

<sup>1</sup> Lo anterior conforme al Acuse de Recepción y Lectura, que fue remitido por el Instituto Nacional Electoral.

**3. Legitimación.** El recurso de apelación al rubro indicado, se interpuso por José Francisco Flores Carballido; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**4. Interés jurídico.** En este particular está acreditado que José Francisco Flores Carballido tiene interés jurídico, para interponer el recurso de apelación al rubro indicado, porque controvierte la resolución, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificada con la clave **INE/CG275/2018** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del “*de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de las y los aspirantes al cargo de Presidente de la República Mexicana, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2017-2018*”, en la cual, a consideración del recurrente, es contraria a Derecho, aduciendo que la autoridad responsable le sanciona indebidamente al ser una sanción desproporcionada.

**5. Definitividad y firmeza.** También se cumple este requisito de procedibilidad, porque el recurso en que se actúa se interpone para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la cual es definitiva y firme, para la procedibilidad del recurso de apelación, dado que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, que pudiera tener como efecto revocar, anular, modificar o confirmar la resolución controvertida.

**TERCERO. Método de estudio.** Por razón de método los conceptos de agravio expresados por los enjuiciantes serán analizados en orden distinto a lo expuesto en sus escritos de demanda, sin que tal forma de estudio les genere agravio alguno.

El criterio mencionado ha sido sustentado por esta Sala Superior, en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, consultable a foja ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado “*Jurisprudencia*”, de la “*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*”, publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

Así, de la lectura de las demandas respectivas, se advierte que los argumentos de los demandantes se pueden agrupar en los temas siguientes:

**I. No acreditación de la falta.**

**II. Solicitud de inaplicación.**

**III. Sanción excesiva**

No pasa desapercibido para la Sala Superior que en un orden de prelación de análisis de los conceptos de agravio, en primer término se debería de estudiar el relativo a la solicitud de inaplicación de la norma legal; sin embargo, debido a que el recurrente controvierte la acreditación de la falta y de ser fundado tal motivo de inconformidad, haría innecesario el análisis de los restantes, debido a que no se aplicaría la norma controvertida.

Sólo en el caso de que resultara infundado el mencionado concepto de agravio, se analizaría el relativo a la solicitud de inaplicación y de resulta que no asistiera razón al recurrente, se analizaría el concerniente a la sanción excesiva.

Precisado lo anterior, los conceptos de agravio serán analizados de la forma que se ha propuesto.

#### **CUARTO. Estudio del fondo de la litis.**

##### **I. No acreditación de la falta**

En un primer concepto de agravio el actor aduce que se le impone la sanción controvertida de forma contraria Derecho, debido a que sí entregó el informe a la autoridad fiscalizadora como consta en el acuse de recibo de fecha siete de marzo de dos mil dieciocho, motivo por el cual considera que indebidamente se concluyó que está acreditada la falta imputada.

Agrega que sí cumplió con la obligación que le impone el artículo 378, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativa a que los aspirantes a



candidatos independientes deben informar de sus ingresos y gastos.

Argumenta que la autoridad no valoró que sí presentó en forma física y a través del Sistema Integral de Fiscalización, motivo por el cual se le impuso una sanción sin fundamento ni motivación debidas.

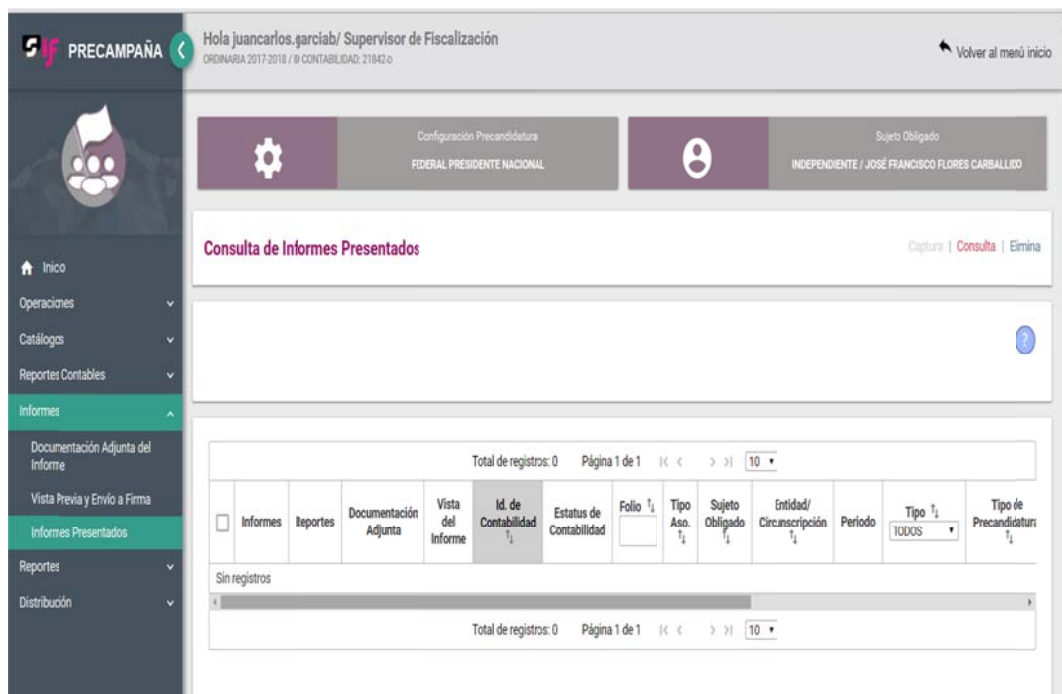
El motivo de inconformidad a juicio de la Sala Superior es **infundado** debido a que de las constancias de autos no se advierte que el recurrente haya anexado el escrito en el cual conste el acuse de recibo de la presentación de su informe de ingresos y gastos, como asevera en su escrito de demanda. Además, cabe destacar que en el capítulo de pruebas de su ocurso, no menciona que haya anexado el escrito en el cual conste el mencionado acuse.

Asimismo, de la revisión del acto controvertido no se aprecia que se haya presentado en forma física el informe de ingresos y gastos relativos al periodo de obtención de apoyo ciudadano, como afirma el recurrente.

Por tal motivo, a juicio de la Sala Superior el recurrente no cumple a la carga probatoria de que quien afirma está obligado a probar, prevista en el artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que no demuestra mediante algún elemento de prueba que hubiera presentado de forma física el informe de ingresos y egresos durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano, sino que se limita a aseverar que lo hizo, lo cual es insuficiente

para generar convicción es este órgano jurisdiccional de que es cierta tal afirmación.

Por otra parte, cabe destacar que el Instituto Nacional Electoral ofrece como elemento de prueba la impresión de pantalla del Sistema Integral de Fiscalización —certificada por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral— en la cual se observa que el recurrente no presentó su informe de ingreso y gastos. Para evidenciar lo antes expuesto, se reproduce la mencionada impresión:



La información que se ha reproducido, fue constatada por la Sala Superior, al ingresar al Sistema Integral de Fiscalización y se corroboró que es fidedigna y no se advierte que exista algún registro de que el recurrente haya presentado el informe de ingresos y gastos, de ahí que se considere que no asiste razón a José Francisco Flores Carballido.

A lo anterior se le otorga pleno valor probatorio en términos de lo previsto en el artículo 14, párrafo 1, inciso a) y párrafo 4, relacionado con los diversos numerales 15 y 16, párrafo 1 y 2, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En tales circunstancias, es que la Sala Superior considera que no asiste razón al recurrente, en cuanto a que está acreditado que sí presentó el informe de ingresos y gastos del periodo de recolección de apoyo ciudadano como aspirante a candidato independiente a Presidente de la República.

En ese mismo sentido, se considera que también es **infundado** el concepto de agravio en el cual el recurrente afirma que la autoridad responsable reconoció que presentó información, por lo cual es incongruente la resolución.

La calificativa anterior obedece a que al accionante parte de la premisa inexacta de que la transcripción de la que hace de la resolución impugnada, la autoridad responsable reconoce que presentó el informe de ingresos y gastos.

En efecto, en su demanda transcribe el considerando 27 (veintisiete) de la resolución impugnada, en el cual se corrobora que la autoridad responsable alude que el recurrente presentó información respecto a su capacidad económica —la cual se presentó junto con la documentación relativa a la manifestación de intención de participar como candidato independiente—, empero no lo concerniente al informe de ingresos y gastos. De ahí que no asista razón al recurrente.

**II. Solicitud de inaplicación.** Por otra parte, el recurrente solicita la inaplicación al caso concreto del artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por considerar que la sanción prevista no es proporcional ni razonable.

En primer término, es de destacarse que la autoridad responsable al imponer la sanción consistente en la “pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente” no fundó su determinación en el artículo cuya inaplicación solicita el actor.

Lo anterior toda vez que, en el caso concreto, la sanción impuesta se fundamentó en el diverso artículo 378, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>2</sup>.

No obstante, este órgano jurisdiccional advierte que la pretensión del recurrente es que se inaplique en el caso concreto, la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente<sup>3</sup>.

Sanción que es regulada en términos similares tanto en el artículo 456 como en el diverso 378, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por tal motivo, esta Sala Superior considera que se debe realizar un test de proporcionalidad.

---

<sup>2</sup> **Artículo 378.**

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

<sup>3</sup> El artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios, dispone que **debe suplirse la deficiencia en la exposición de los agravios, siempre y cuando, éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.** Consecuentemente, la regla de la suplencia aludida se observará en esta sentencia.

Para todo ello, es necesario realizar un *test de proporcionalidad*, ejercicio que constituye una herramienta para juzgadores constitucionales, a fin de analizar si determinado precepto es inconstitucional.

Cabe precisar que, para realizar tal ejercicio, se deben seguir los pasos que a continuación se señalan.

**1. Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.** Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.

En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos<sup>4</sup>.

**2. Revisar la idoneidad de la medida.** Lo cual presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Tesis 1a.CCLXV/2016 de rubro "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902.

<sup>5</sup> Tesis 1a.CCLXVIII/2016 de rubro "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911.

**3. Realizar un examen de necesidad.** Implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Ello implica hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto.

Este escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno<sup>6</sup>.

**4. Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto.** En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

Es decir, en esta etapa se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos

---

<sup>6</sup> Tesis 1a.CCLXX/2016 de rubro "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914.

que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada, y por tanto, inconstitucional<sup>7</sup>.

Una vez establecido lo anterior, se procede a correr el examen de proporcionalidad, ya señalado<sup>8</sup>:

El artículo en comento prevé:

**Artículo 456.**

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

d) Respecto de los Candidatos Independientes:

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

La norma trasunta, a juicio de esta Sala Superior cumple con los parámetros constitucionales, por lo siguiente.

**a. Sí persigue un fin constitucionalmente válido,** porque la fiscalización de los recursos que obtengan tanto los partidos políticos, coaliciones, precandidatos, candidatos, aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes es acorde a una facultad constitucionalmente prevista para el Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de

---

<sup>7</sup> El Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894.

<sup>8</sup> El test de proporcionalidad ha sido utilizado por esta Sala Superior en múltiples sentencias, como las de los juicios SUP-JDC-894/2017, SUP-JDC-1209/2017, SUP-JDC-139/2018 y SUP-REC-106/2018.

transparentar el uso de los recursos obtenidos, así como el destino que se les da.

Además, la norma prevé como sanción la pérdida del derecho de los aspirantes a candidatos independientes de ser registrados, o de haber sido registrado como candidato independiente con la cancelación del registro, ello porque se establece dentro de un catálogo de sanciones las cuales se pueden establecer por la autoridad administrativa electoral, en función de la acreditación de una falta o infracción en materia electoral, la cual deberá ser sancionada a partir de las circunstancias particulares del caso, es decir, tomando en consideración las circunstancias de modo, tiempo y lugar, que rodeen la infracción.

En ese entendido, al no tratarse de una sanción tasada o única, y la cual puede ser aplicada atendiendo a la gravedad de la infracción, a partir de sus características de comisión de la conducta transgresora de la ley, es que se considera que persigue un fin constitucionalmente válido, al imponer una sanción que puede ser acorde a la gravedad de la falta.

Además, porque se trata de una disposición que tiene por objeto castigar conductas que vulneren el orden jurídico, lo que se estima un fin constitucionalmente válido, porque todos los gobernados tienen la obligación de cumplir la ley y ante su incumplimiento pueden ser sancionados con el propósito de que la conducta no quede impune.

**b.** Conforme al **subprincipio de idoneidad**, la medida cumple este principio debido a que la previsión de sanción de



no ser registrado cumple con un fin de prevención y, en su caso, de represión, ante la posibilidad o ante el hecho de que se incumpla el deber de presentar el informe de ingresos y gastos por parte de los aspirantes a candidatos independientes, debido a que con ello, ante la eventual actualización de la consecuencia jurídica del incumplimiento del deber antes referido, se alienta el cumplimiento del mismo.

Además, se debe tener presente que la sanción prevista será acorde con las circunstancias particulares que la infracción cometida por un aspirante a candidato independiente pueda haber llevado a cabo. En efecto, se considera que cuando se comete una falta o infracción en materia electoral, uno de los principios básicos es que sea sancionada en concordancia con las circunstancias particulares. Así, si la infracción es de una gravedad tal, que afecte no sólo los bienes jurídicos tutelados en las normas, si no que trascienda al ámbito de afectación de principios en materia electoral, se puede imponer como sanción la pérdida del derecho a ser registrado, o en caso de haber sido registrado, con la cancelación del mismo, debido a que, como se ha dicho, la idoneidad depende de las circunstancias particulares de la comisión de la infracción y su gravedad.

De ese modo, la idoneidad de la sanción se debe observar en función de las conductas transgresoras que se busca castigar, siendo que en el caso, resulta apropiado en virtud de que ante la falta de rendición de informes se evita la participación en el proceso electoral de quienes no transparentaron el origen, uso y destino de los recursos empleados en la etapa de captación de apoyos ciudadanos.

c. Al tenor del **subprincipio de necesidad**, la medida es adecuada porque a través de la imposición de la sanción, se busca no sólo un efecto restitutorio del orden jurídico afectado, sino de lograr una sanción ejemplar con un efecto represor del sujeto infractor, además de que busca con una finalidad preventiva que el mismo sujeto u otros sujetos no incurran en un futuro en una infracción similar, así la necesidad de tener normas que prevean sanciones como la que se analiza, corresponde a que existen conductas que pueden generar una afectación al orden jurídico, principios y valores de la democracia que deben ser sancionadas de forma ejemplar.

Máxime que contar con una consecuencia de Derecho frente al incumplimiento de rendir el informe de ingresos y gastos por parte de los aspirantes a candidatos independientes, genera que el cumplimiento de la norma que impone tal deber no quede al arbitrio de los sujetos obligados a rendir los informes.

d. Finalmente, por cuanto hace al **subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto**, la medida cuestionada cumple tal parámetro porque no genera afectación en el derecho a ser votado del actor, por el hecho de que la sola previsión normativa no se surte por tener la calidad de aspirante a candidato independiente, sino que la misma se actualiza a partir de que la autoridad administrativa electoral lleva a cabo el ejercicio de subsunción de la norma, a efecto de individualizar la sanción por la comisión de alguna infracción en materia electoral.

En esas condiciones, no se advierte una afectación directa al derecho a ser votado del promovente con la medida controvertida, puesto que no se incide de manera directa e inmediata, por el sólo hecho de la existencia de la norma en su posibilidad de obtener la calidad de candidato independiente, ya que para que se genere la consecuencia del precepto se requiere de una interpretación y ponderación del operador jurídico de la norma, a partir de las condiciones de tiempo, modo y lugar de la comisión de la infracción, así como de la catalogación de gravedad de la misma.

Se debe resaltar que incumplir el deber de presentar los informes de ingresos y gastos por parte de los sujetos obligados, constituye una infracción de mayor entidad, debido a que ello se traduce en una omisión que impide que la autoridad fiscalizadora pueda ejercer sus funciones de verificación y comprobación de la información relativa a los ingresos y egresos que debe reportar los aspirantes a candidatos independientes.

La fiscalización de los recursos por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral es una función de importancia capital en el sistema electoral mexicano, dado que con ello se logra advertir si se han obtenido de fuentes permitidas y legales los recursos utilizados, además de verificar si se ha respetado el tope de gastos establecido, a fin de dar vigencia al principio de equidad en la contienda.

Por tanto, la omisión de informar los ingresos y egresos, comparada frente a otras infracciones en materia de

fiscalización, como los errores o inconsistencias, en el reporte de ingresos y gastos, es trascendental y grave ya que impide, *per se*, al Instituto Nacional Electoral realizar el ejercicio de fiscalización; de ahí que la consecuencia prevista en la norma, consistente en negar el registro o cancelar el mismo si se ha otorgado, no obstante de constituir una de las sanciones máximas, es proporcional ya que busca salvaguardar el sistema de fiscalización.

Por estos motivos, se considera que los lineamientos examinados superaron el test de proporcionalidad, de ahí que el concepto de agravio devenga **infundados**.

A lo expuesto cabe agregar que el accionante no explicita las razones por las que considera que la porción normativa cuestionada se aparta de la regularidad constitucional, más allá de alegar que deviene desproporcionada, lo cual, ha quedado de manifiesto que resulta infundada ya que se trata de una sanción que puede llegarse a imponer en casos de conductas graves, como acontece ante la falta de rendición de informes, que se sanciona por dejarse de transparentar el origen, uso y destino de los recursos empleados por los aspirantes a candidatos independientes en los procesos comiciales en los que resulta indispensable evitar cualquier dinero que provenga de fuentes contrarias a Derecho.

### **III. Sanción excesiva**

El actor aduce que la sanción impuesta por la autoridad responsable es excesiva, pues además de drástica, es desproporcionada, ya que la autoridad responsable hubiera

llegado a una conclusión diferente si hubiese tomado en cuenta que durante la captación del apoyo de la ciudadanía, quienes fueron aspirantes solamente pudieron emplear y destinar financiamiento privado, pero de ninguna manera financiamiento público, razón por la cual, considera que la sanción deviene sobrepasada, ya que no corresponde el grado de la falta que sin duda es menor, con la medida impuesta como sanción que indiscutiblemente es mucho mayor.

El concepto de agravio deviene **inoperante**, debido a que la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral es respecto de los recursos públicos y privados, que reciban los partidos políticos, los precandidatos y candidatos; así como los aspirantes y candidatos independientes; siendo que en la especie se fiscaliza los recursos privados que los aspirantes a candidatos independientes.

Al respecto, cabe destacar que acorde a lo previsto en los artículos 368 a 380, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los aspirantes a candidatos independientes sólo podrán ejercer durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano recursos de procedencia privada.

En ese entendido, el ejercicio que exclusivamente llevan a cabo de recursos privados, no incide en el hecho de que los aspirantes tienen el deber de presentar el informe de ingresos y egresos de los recursos durante el periodo de obtención de apoyos ciudadanos.

Tal situación (ejercicio de recursos de naturaleza privada), tampoco se erige en una eximente de responsabilidad o en una atenuante o agravante que debe ser considerada para la imposición de la sanción, de ahí que devenga inoperante le concepto de agravio, ya que el actor pretende que se disminuya la sanción por la sola circunstancia de no haber usado recursos públicos.

Por otra parte, el actor expone que la autoridad responsable viola el principio de proporcionalidad, ya que no realizó durante el análisis correspondiente a la individualización de la sanción, un estudio a fondo o pronunciamiento sobre la funcionalidad represiva y preventiva de la sanción consistente en la pérdida del derecho a presentar la solicitud de registro correspondiente.

Afirma lo anterior porque, en su concepto, contrariamente a lo expuesto por la responsable, lejos de prevenir y erradicar la realización de conductas como la que se le imputa, esa clase de castigos disuadirá a la ciudadanía de participar en lo futuro a quienes en algún momento tuvieron la esperanza de hacer algo por el país.

Los conceptos de agravio a juicio de la Sala Superior devienen **inoperantes**, al ser afirmaciones subjetivas, sustentadas en conjeturas y percepciones de carácter personal del actor, ya que su alegato lo circunscribe a expresar su sentir respecto de la sanción.

En diverso concepto de agravio, el apelante manifiesta que la autoridad responsable al momento de individualizar e

imponer la sanción simplemente se constriñó subsumir los hechos (no acreditados e imputados) en la hipótesis normativa, de manera automática y sin mayor ejercicio.

Expresa que no se tomó en consideración que no era reincidente, ni tampoco se valoró lo grave, doloso y determinante de la conducta

El concepto de agravio es infundado en parte e inoperante, como se razona a continuación.

Es infundado debido a que contrariamente a lo alegado por el recurrente, la autoridad responsable de foja catorce a veintitrés se encargó de analizar la falta e individualizar la sanción, para lo cual, en esencia, respecto de los veinticinco ciudadanos que omitieron presentar su informe de ingresos y gastos.

La responsable consideró que, la omisión de presentar el informe de ingresos y egresos vulnera los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Además, expuso que la individualización de la sanción era por cuanto hace a la omisión de presentar los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes al cargo de Presidente de la República Mexicana, en el marco del proceso electoral federal ordinario dos mil diecisiete – dos mil dieciocho (2017-2018).

La responsable razonó que al omitir presentar el Informe respectivo, el aspirante a candidato independiente provocó que la autoridad se viera imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

La responsable manifestó que ello obstaculizó alcanzar la finalidad perseguida por el nuevo modelo de fiscalización, pues impidió realizar una revisión e intervención más ágil de la información reportada, de forma tal que la autoridad estuviera en condiciones de auditar con mayor precisión a los aspirantes a candidatos independientes.

Enfatizó que lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza y la transparencia en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados, es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un aspirante no presente los Informes de ingresos y gastos, vulnera de manera directa la fiscalización.

A partir de lo anterior, siguiendo el criterio de la Sala Superior, establecido en el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-05/2010, la Sala Superior, procedió a tomar en consideración:

- a)** Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b)** La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.



- c)** La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d)** Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e)** La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f)** Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g)** Las demás condiciones administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h)** La capacidad económica del sujeto infractor.

En ese tenor, el Consejo General responsable consideró los siguientes elementos: **1)** La calificación de la falta o faltas cometidas; **2)** La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; **3)** La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, **4)** que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Por lo que hace a la individualización de la sanción correspondiente, la autoridad responsable fue enfática en que la omisión de la presentación del informe del origen y monto de los ingresos y egresos de las actividades que se desarrollan para la obtención del apoyo ciudadano al cargo de Presidente

de la República Mexicana correspondiente al proceso electoral federal ordinario dos mil diecisiete – dos mil dieciocho (2017-2018), implicó una trasgresión las normas electorales y reflejó la deliberada intención de los aspirantes de no someterse a la fiscalización de sus recursos, con lo cual obstaculizaron la posibilidad de verificar de manera eficaz que se hayan ajustado a la normatividad aplicable en materia de financiamiento y generaron incertidumbre sobre la legalidad del origen y destino de los recursos con los que contaron durante la etapa de apoyo ciudadano, lo que resulta inadmisibles en un Estado de Derecho.

A partir de lo expuesto, se evidencia, que contrariamente a lo manifestado por el recurrente, la autoridad sí fundó y motivó la individualización de la sanción, así como tomó en consideración los diversos elementos que el recurrente aduce que no fueron considerados.

Además, fundamentó y expuso los motivos por los que concluyó que la sanción impuesta, cumplía con la finalidad de las sanciones y era, dentro del catálogo, la que se adecuaba a las circunstancias particulares.

Ahora bien, lo **inoperante** del concepto de agravio, deviene de que el recurrente se limita a hacer manifestaciones genéricas y subjetivas, sin enfrentar los razonamientos expuestos por la responsable.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; se,

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

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución impugnada.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**SUP-RAP-94/2018**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN**