



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

RECURRENTES: LUIS FERNANDO SALAZAR FERNÁNDEZ Y OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN¹

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

MAGISTRADA ENCARGADA DEL ENGROSE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: GENARO ESCOBAR AMBRIZ Y JOSÉ MANUEL RUÍZ RAMÍREZ

Ciudad de México, doce de mayo de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **confirmar** la sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey, en la cual se determinó la negativa de registro determinada por la autoridad administrativa electoral nacional a Luis Fernando Salazar Fernández como candidato de Morena en la elección de ayuntamiento de Torreón, Coahuila.

RESULTANDO

Antecedentes. De los hechos narrados por los recurrentes y de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente.

¹ En adelante Sala Regional o Sala Monterrey.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

1. Inicio del proceso electoral en Coahuila. El uno de enero, de dos mil veintiuno² inició el proceso electoral para renovar ayuntamientos en Coahuila.

2. Requerimiento por omisión de informes. El veintidós de febrero siguiente, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral requirió a Morena para el efecto de que allegara información relativa a propaganda electoral no reportada en el proceso de selección interna de sus candidaturas, entre ellas, la correspondiente al recurrente, Luis Fernando Salazar Fernández, en su calidad de precandidato a la presidencia municipal de Torreón.

3. Primera resolución del INE (INE/CG294/2021). El veinticinco de marzo, el Consejo General del INE sancionó a Luis Fernando Salazar Fernández con la pérdida del derecho a ser registrado en la candidatura a la presidencia municipal, por la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña³.

4. Primera resolución de Sala Regional Monterrey (SM-RAP-41/2021 y acumulados). El dieciséis de abril, la Sala Monterrey revocó la negativa de registro, para el único efecto de que el Consejo General reindividualizara la sanción, tomando en consideración, además de la negativa de registro, el catálogo dispuesto en el artículo 456 de la LGIPE⁴; por lo que la comisión de la infracción y la responsabilidad del recurrente quedó firme.

5. Segunda resolución INE (INE/CG383/2021). El veintitrés de abril, el Consejo General emitió una nueva resolución en la que determinó volver a imponer a Luis Fernando Salazar Fernández la pérdida del derecho a ser

² En adelante las fechas se refieren a dos mil veintiuno, salvo mención en contrario.

³ Tal y como se desprende del considerando 25.3 de la resolución INE/CG294/2021, conclusión 7_C3_CO bis, que reza: "*Los C. Miroslava Sánchez Galván, José Ángel Pérez Hernández, Luis Fernando Salazar Fernández, Juan Manuel Barrera Martínez, Jazmín Esperanza Davis Estrada y Rosa Nilda Arocha Méndez omitieron presentar el informe de ingresos y egresos del periodo de precampaña. Se propone dar vista a los treinta y dos Organismos Públicos Locales correspondientes y a la Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo conducente*". Así como resolutive Tercero, inciso b) de dicha determinación.

⁴ También LGIPE o Ley Electoral.



registrado en la candidatura a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila.

6. Sentencia impugnada (SM-RAP-74/2021 y acumulado). El veintiocho de abril, la Sala Regional Monterrey resolvió los recursos interpuestos por los ahora recurrentes, en el sentido de confirmar la negativa de registro determinada por la autoridad administrativa electoral nacional.

7. Recursos de reconsideración. En contra de la sentencia anterior, el dos de mayo, Luis Fernando Salazar Fernández y Morena, interpusieron ante la Sala Regional Monterrey los presentes recursos de reconsideración.

8. Turnos. En su oportunidad, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes, registrarlos con la clave **SUP-REC-363/2021 y SUP-REC-367/2021**, respectivamente, y turnarlos a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁵.

9. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y ordenó el cierre de instrucción de los recursos al rubro indicados.

10. Engrose. En sesión pública de doce de mayo, el Pleno de la Sala Superior, por mayoría de votos, rechazó el proyecto sometido a su consideración y se le encargó la elaboración del engrose a la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de recursos de reconsideración interpuestos para controvertir una sentencia emitida por una de las salas

⁵ En lo subsecuente Ley de Medios.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

regionales de este Tribunal Electoral, cuya resolución corresponde de forma exclusiva a este órgano jurisdiccional⁶.

Segunda. Justificación para resolver en sesión por videoconferencia.

Este órgano jurisdiccional emitió el acuerdo 8/2020⁷, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios impugnación, en el punto de acuerdo segundo se determinó que las sesiones continuarían llevándose a cabo por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, está justificada la resolución de los presentes recursos de reconsideración de manera no presencial.

Tercera. Acumulación. Procede acumular los recursos de reconsideración, al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable, así como la sentencia motivo de controversia, por lo que resulta conveniente que el estudio se realice en forma conjunta.

En consecuencia, se debe acumular el recurso de reconsideración SUP-REC-367/2021 al diverso SUP-REC-363/2021, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, y glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del medio de impugnación acumulado⁸.

Cuarta. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia⁹, como se expone a continuación:

⁶ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1, y 64, de la Ley de Medios.

⁷ Aprobado el uno de octubre de dos mil veinte y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

⁸ Conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79 del Reglamento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁹ Conforme a lo establecido en los artículos 7, párrafo 2, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), 63, 64, y 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.



a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito, en ellas consta el nombre y firma de quienes promueven, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos, los agravios, y los preceptos supuestamente vulnerados.

b. Oportunidad. La presentación de los medios fue oportuna, porque la sentencia impugnada se notificó a los recurrentes el veintinueve de abril, y las demandas se presentaron el dos de mayo, por lo que es evidente que ello ocurrió dentro del plazo de tres días previsto por la Ley adjetiva electoral.

c. Legitimación y personería. El requisito se colma, debido a que los medios de impugnación fueron interpuestos, por un lado, por la representación de un partido político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y por otro, por Luis Fernando Salazar Fernández quien fue parte actora en uno de los recursos de apelación en los cuales se emitió la sentencia controvertida.

d. Interés jurídico. Los recurrentes tienen interés jurídico sobre la presente controversia, debido a que afirman que la sentencia impugnada les genera una afectación directa a sus derechos, puesto que se canceló la posibilidad de que Luis Fernando Salazar Fernández se registrara como candidato de Morena al municipio de Torreón, Coahuila.

e. Definitividad. Se satisface el requisito, puesto que las partes actoras controvierten una sentencia de fondo dictada por una sala regional de este Tribunal, respecto de la cual no procede otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

f. Requisito especial de procedencia. Se satisface el requisito en cuestión, atendiendo a lo siguiente.

De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b) y 62, párrafo 1, fracción IV, de la Ley de Medios, por regla general, el recurso de reconsideración sólo es procedente para revisar sentencias de las Salas

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Regionales en las que se haya determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Al respecto, esta Sala Superior en una interpretación que privilegia el derecho de acceso a la justicia, conforme con lo previsto en los artículos 1 y 17 de la Constitución Federal, ha ampliado la procedibilidad del recurso de reconsideración, al establecer criterios que han dado lugar a la emisión de diversas tesis de jurisprudencia; entre esos criterios, se encuentran el relativo a si en la sentencia controvertida, la Sala Regional interpretó de manera directa algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta procedente el recurso de reconsideración¹⁰.

En el caso, se actualiza el presupuesto especial de procedencia, dado que los recurrentes impugnan la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey, en la cual resolvió confirmar la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, entre otras cuestiones, sancionó a Luis Fernando Salazar Fernández (recurrente) con la negativa o cancelación del registro para la candidatura a la presidencia municipal de Torreón, por la omisión de presentar informes de gastos de precampaña, correspondiente al actual proceso electoral que se desarrolla en Coahuila.

En efecto, al confirmar tal negativa de registro, la Sala Regional consideró inoperantes los planteamientos que hicieron los recurrentes en cuanto a la supuesta inconvencionalidad de la atribución del INE para seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro.

En tales condiciones, a juicio de esta Sala Superior, se cumple el requisito especial de procedencia ya que, conforme a los planteamientos de los recurrentes, se debe analizar si la calificación de los agravios como inoperantes que aprobó la Sala Regional en la sentencia reclamada es conforme a Derecho.

¹⁰ El criterio mencionado ha sido sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 10/2011, de rubro: "RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES."



En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden, lo procedente es analizar el fondo de la cuestión planteada.

Quinta. Cuestión previa. Las demandas de los recursos materia del presente pronunciamiento se relacionan con el procedimiento de fiscalización de los ingresos y gastos de los participantes en el proceso interno de Morena, en específico, del recurrente Luis Fernando Salazar Fernández, en su calidad de precandidato a la presidencia municipal a Torreón, Coahuila.

En un primer momento, al haber tenido por acreditada la omisión de presentar el correspondiente informe de ingresos y gastos de precampaña, el INE determinó sancionar a Morena con una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual, hasta alcanzar la cantidad de \$2,645,440.51 (dos millones seiscientos cuarenta y cinco mil cuatrocientos cuarenta pesos 51/100 M.N.); y a Luis Fernando Salazar Fernández con la pérdida del derecho de ser registrado en alguna candidatura.

Frente a ello, al resolver las primeras impugnaciones en contra de dicha determinación, la Sala Monterrey confirmó la responsabilidad de Morena y del precandidato en la omisión de presentar los informes respectivos, por lo que, resultaba correcto que en el dictamen y resolución atinente la autoridad fiscalizadora concluyera que no cumplieron con la obligación de mérito.

No obstante, siguiendo la interpretación sostenida por este órgano jurisdiccional respecto de la constitucionalidad del artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE; la Sala responsable revocó la negativa de registro sobre la base de que la aplicación directa de la sanción resultó inadecuada, pues el INE, **debió realizar un análisis de proporcionalidad** a efecto de determinar que sanción resultaba aplicable atendiendo a las conductas acreditadas y con base en ello, imponer cualquiera de las previstas en el artículo 456 de la LGIPE.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Siguiendo esas líneas, en el nuevo ejercicio de reindividualización el Consejo General determinó imponer de nueva cuenta la pérdida del derecho a ser registrado en la candidatura al recurrente, al considerar que se trató de una omisión absoluta de presentación de informes que generó una afectación grave a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia.

5.1 Sentencia controvertida

Al controvertir el ejercicio de reindividualización de la sanción y la negativa de registro, los recurrentes expusieron fundamentalmente dos reclamos, el primero relativo a que el INE no tenía competencia para revisar los ingresos y gastos e imponer la cancelación de registro de candidaturas a nivel municipal; y el segundo relativo a que la individualización fue errónea porque la autoridad dejó de considerar que; sí presentó el informe de precampaña, el monto involucrado, así como que se trató de una acción culposa.

La Sala Monterrey determinó confirmar la resolución de la autoridad nacional electoral, al calificar los reclamos como ineficaces por las razones siguientes:

Respecto a las atribuciones del INE para seguir un procedimiento de fiscalización e imponer la sanción de cancelación del registro, porque era un planteamiento que no se hizo valer en la impugnación primigenia, además de que, en todo caso, la fiscalización de recursos de los partidos políticos comprende una atribución dispuesta en el texto fundamental en favor de la autoridad electoral.

En cuanto a la individualización, la Sala Regional sostuvo que:

- La presentación del informe previo al vencimiento del plazo respectivo ya se había desestimado, por lo que no era factible considerarlo a efecto de reducir la gravedad.



- El monto del gasto detectado e involucrado no resultaba determinante pues la definición de la sanción se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia.
- Fue apegado a derecho el razonamiento de la autoridad al considerar que se acreditaron los elementos del dolo directo, debido a que el recurrente no presentó el informe de precampaña a pesar de conocer que le era exigible y que existían hallazgos sobre la comisión de actos de precampaña a su favor. Aunado a que con posterioridad presentó un informe en ceros con lo que quiso aparentar una situación que no es real.

5.2 Conceptos de agravio

Los recurrentes exponen en sus demandas, en idénticos términos, que la interpretación sostenida por la Sala Monterrey en la resolución controvertida vulnera su derecho de acceso a un recurso judicial efectivo, y atenta contra su derecho a ser votado, atendiendo a lo siguiente.

Alegan que la Sala responsable debió declarar fundados sus reclamos relativos a la competencia de la autoridad electoral para sancionarlos, debido a que en realidad no siguió un debido proceso administrativo para la imputación de la falta, ni consideró todos los argumentos que le hizo llegar antes de la emisión de la resolución, por lo que decidió imponer una sanción desproporcionada, sin la debida motivación.

Aducen igualmente que, la Sala Regional Monterrey no analizó debidamente los agravios hechos valer en contra de la imposición de la sanción, al considerar que los hechos constitutivos de la infracción ya habían sido calificados en el recurso primigenio, que el monto del beneficio en este caso no era determinante, y que se acreditaron los elementos del dolo, lo cual atenta contra el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

En este punto en las demandas se sostiene que, al desestimar sus agravios y omitir el estudio de tales particularidades, la Sala Monterrey dejó de considerar que la cuestión planteada no era controvertir aspectos que ya se encontraban firmes; sino que el Instituto Nacional Electoral no consideró circunstancias que atenuaban la gravedad de la conducta y que debieron ser valoradas para efecto de imponer una sanción menos gravosa a la negativa de registro, que resultara proporcional a las circunstancias acreditadas en las que fue cometida la infracción, como lo ordenó en un principio la propia Sala Monterrey.

En este punto señalan que, no cuestionan la constitucionalidad de la falta, sino la omisión de valorar elementos atenuantes para la imposición de la sanción pues, a diferencia de los casos de las precandidaturas a las gubernaturas de Guerrero y Michoacán (SUP-JDC-416/2021 y acumulados; y SUP-RAP-74/2021 y acumulados), el recurrente no tuvo una conducta dolosa.

Finalmente, señalan que, el INE debió imponer una sanción distinta a la cancelación del registro a la candidatura, porque esa determinación impacta en la elegibilidad de quien ostenta la candidatura lo cual es una decisión que compete a los organismos públicos electorales locales.

Sexta. Estudio del fondo de la controversia.

6.1 Vulneración a los artículos 1º, 35, fracción II de la Constitución federal, en relación con el numeral 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto a la interpretación conforme del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Los recurrentes afirman que la responsable indebidamente no atendió a sus planteamientos sobre la citada vulneración, al afirmar que no se hicieron valer en el recurso anterior, con lo cual se les negó el derecho a tener un recurso judicial efectivo para proteger su derecho al sufragio pasivo.



A juicio de esta Sala Superior son **infundados**, debido a que los recurrentes parten de la premisa incorrecta que no han tenido acceso a un recurso judicial efectivo, sin embargo, se advierte de las constancias que no ha existido la vulneración que alegan.

Marco normativo.

El artículo 17 de la Constitución prevé cuatro derechos fundamentales, a saber: 1. La proscripción de la autotutela ilícita o antijurídica, es decir, que está prohibido constitucionalmente “*hacerse justicia por propia mano*”; 2. El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso efectivo a la justicia impartida por el Estado; 3. La abolición de costas judicial, y 4. La independencia judicial.

De los mencionados derechos fundamentales cabe destacar el relativo al monopolio del Estado para impartir justicia, que constituye la finalidad sustancial de la función jurisdiccional del Estado, la cual debe ser conforme a los siguientes principios:

1. Justicia pronta: Consistente en el deber jurídico de las autoridades jurisdiccionales en principio y, por analogía, de aquellas autoridades que ejerzan facultades que impliquen materialmente la resolución de conflictos de intereses de trascendencia jurídica, de resolver esas controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes respectivas.

2. Justicia completa: Es el principio que tiene como premisa sustancial que la autoridad que conoce de la controversia emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos; con ello se garantiza al justiciable la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación del derecho al caso concreto, se resuelve en forma plena, completa e integral, si le asiste o no la razón sobre los derechos que aduce vulnerados. Consiste en la resolución total de la controversia.

3. Justicia imparcial: Este principio impone al juzgador el deber de emitir una resolución conforme a Derecho, sin desviaciones, a favor o en contra de alguna de las partes por razones subjetivas o personales; implica la

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

inexistencia de filias o fobias de carácter personal, respecto de alguna de las partes, que impidan la impartición auténtica de justicia. La sentencia no debe constituir una arbitrariedad en contra de alguna de ambas partes.

4. Justicia gratuita: La finalidad de este principio estriba en que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda tal función, no obtengan de las partes en conflicto pago o retribución por la prestación de ese servicio público.

El derecho fundamental de acceso eficaz a la justicia también es regulado en el derecho convencional, específicamente en los artículos 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, párrafo 1, y 25, párrafo 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que establecen:

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

[...]

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

[...]



Artículo 25. Protección Judicial

*1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro **recurso efectivo** ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”*

De lo anterior se desprende que existe una premisa común, consistente en que se prescribe el deber jurídico de los Estados Parte de conceder a todas las personas un recurso judicial sencillo y efectivo, para controvertir los actos que consideren violatorios de sus derechos, los cuales pueden estar reconocidos tanto en la legislación interna, como en la citada normativa internacional.

En ese orden, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos.¹¹

Caso concreto

Bajo ese contexto, se considera que no hay vulneración al acceso a un recurso judicial efectivo por el hecho de que la Sala Regional hubiera declarado inoperantes los conceptos de agravio que hicieron valer los recurrentes.

Esto, porque los justiciables tienen la carga procesal de argumentar en sus demandas todos los conceptos de agravio que el acto reclamado les causa en su patrimonio, por lo cual, al no hacerlo en el momento procesal oportuno, pierden ese derecho.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), **“DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.”** Libro 4, marzo de 2014, tomo I, p. 325, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

En el caso, se advierte que los recurrentes interpusieron sendos recursos de apelación¹² en los cuales cuestionaron la inaplicación del artículo 229, párrafo 3 y 456, párrafo 1, inciso c) fracción III; de la Ley de Instituciones, sin que hubieran argumentado en sus demandas la inconvencionalidad del precepto citado en primer término, al no observar lo previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Decisión.

Por tanto, esta Sala Superior considera que los recurrentes tuvieron acceso a un recurso efectivo en aquellos medios de impugnación, pero no cumplieron con la carga procesal de hacer valer todos los conceptos de agravio en contra del acto que les generaba perjuicio, de ahí que no pueden alegar en la presente instancia que la Sala Regional vulneró su derecho, ya que sus planteamientos sobre la inconvencionalidad debieron ser argumentados cuando controvirtieron el acuerdo INE/CG294/2021, en el cual se les aplicó el artículo 229 párrafo 3 de la Ley de Instituciones, por lo cual la determinación de la Sala responsable es conforme Derecho.

6.2 Competencia del INE para determinar causas de inelegibilidad de candidatos locales.

Los recurrentes cuestionan la convencionalidad de la competencia del INE para determinar la elegibilidad de un candidato a un cargo de elección popular en un ayuntamiento y que es indebido que la Sala Monterrey haya considerado que existe un precepto constitucionalidad que dispone la atribución de imponer en forma exclusiva estas sanciones de privación del sufragio por falta de entrega de informes de precampaña.

El estudio de este agravio se hará en razón de que ha sido criterio de esta Sala Superior que la inconvencionalidad o inconstitucionalidad es una cuestión que se puede plantear con motivo de cada acto de aplicación.

¹² SM-RAP-41/2021 y su acumulados SM-RAP-42/2021, SM-RAP-44/2021, SM-RAP-45/2021 y SM-RAP-46/2021



Estos agravios son **infundados** porque el INE no determinó la inelegibilidad de la candidatura sino la pérdida de su derecho a ser registrada, cuestión para la cual es competente con base en las siguientes razones.

El artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la fiscalización de ingresos y gastos en materia electoral **tanto en el orden federal como local** está reservada al INE.

Además, el artículo transitorio constitucional segundo, fracción I, inciso g), numeral 8, de la reforma constitucional electoral de dos mil catorce dispone que la Ley General de Partidos Políticos establecerá un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener **las sanciones que deban imponerse** por el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización.

El artículo 229, párrafos 2 y 3 de la LEGIPE; señalan que:

2. El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, **determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña**. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.

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

De los artículos 455, párrafo 1, inciso c), y 456, párrafo 1, inciso c), ambos de la LEGIPE (estos numerales forman parte del Libro octavo de dicha

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

legislación) se observa de forma manifiesta que es una falta atribuible a las precandidaturas no presentar el informe de gastos de precampaña, lo cual puede ser sancionado con:

- Amonestación pública.
- Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- La pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación de la inscripción. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

De la interpretación sistemática de las disposiciones anteriores se observa que el INE es la autoridad competente en materia de fiscalización en el orden nacional, esto es, tanto del ámbito federal como local. En tal sentido, está encargada de revisar la observancia de las obligaciones en materia de fiscalización de las precandidaturas locales —como ocurre en el caso de los ayuntamientos— y, en caso de incumplimiento, está habilitada de forma expresa para imponer las sanciones correspondientes.

Así, el INE **es la autoridad competente** para imponer alguna de las sanciones previstas por la LEGIPE si una precandidatura que se postula para un ayuntamiento omite presentar el informe de gastos de precampaña.

Aunado a lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que los artículos 229, párrafo 3, en relación con el numeral 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, ambos de la LEGIPE **son convencionales**, toda vez que respetan el estándar definido por la Corte interamericana de Derechos Humanos, tal como se explica enseguida.



De la revisión de las sentencias *López Mendoza Vs. Venezuela* y *Gustavo Petro Vs. Colombia* se observa que las condiciones que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha exigido para restringir válidamente un derecho político electoral por medio de una medida cuyos efectos implican, por ejemplo, la inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos, son las siguientes:

- a) Que la medida se imponga por conducto de una condena penal por medio de un procedimiento que garantice la debida defensa ante juez competente¹³.
- b) Que se haga a través de un juez imparcial¹⁴.
- c) Que la definición de la conducta y sus consecuencias sean previsibles¹⁵.
- d) Que la decisión esté motivada¹⁶.

¹³ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 132. El Tribunal recuerda que el artículo 8.1 de la Convención garantiza el derecho a ser juzgado por “un tribunal competente [...] establecido con anterioridad a la ley”

¹⁴ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 137.

¹⁵ Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233. Parr. 202. Sobre el particular, la Corte considera que los problemas de indeterminación no generan, per se, una violación de la Convención, es decir, que el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que una interferencia arbitraria no se produzca²⁷⁵. La Corte constata que existen criterios que el Contralor General debe seguir para tomar la decisión de imponer cualquiera de las tres sanciones que consagra el artículo 105 de la LOCGRSNCF (supra párr. 33), y que existen parámetros a la discrecionalidad que le concede dicha norma al Contralor.

¹⁶ Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233. Parr. 146. Al respecto, la Corte observa que en las dos resoluciones de inhabilitación el Contralor se concentró en resaltar los hechos por los cuales el señor López Mendoza fue declarado responsable por el Director de la Dirección de Determinación de Responsabilidades (supra párrs. 60 y 83). Si bien la Corte considera que el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todos y cada uno de los argumentos de las partes²⁴⁴, el Tribunal estima que el Contralor General debía responder y sustentar autónomamente sus decisiones, y no simplemente remitirse a las previas declaraciones de responsabilidad. En efecto, de una lectura de dichas resoluciones, la Corte no encuentra un análisis concreto de relación entre la gravedad de los hechos y la afectación a la colectividad, a la ética pública y a la moral administrativa.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Al respecto, se estima que el diseño y aplicación de la sanción de pérdida del derecho a ser registrado en una candidatura satisface las condiciones derivadas del estándar convencional, **en lo que resulta aplicable**.

Autoridad competente, condena penal y debido proceso

El artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la fiscalización de ingresos y gastos en materia electoral **tanto en el orden federal como local** está reservada al INE.

Además, el artículo transitorio constitucional segundo, fracción I, inciso g), numeral 8, de la reforma constitucional electoral de dos mil catorce dispone que la Ley General de Partidos Políticos establecerá un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener **las sanciones que deban imponerse** por el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización.

El artículo 229, párrafos 2 y 3 de la LEGIPE; señalan que:

2. El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, **determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña**. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.

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



De los artículos 455, párrafo 1, inciso c), y 456, párrafo 1, inciso c), ambos de la LEGIPE (estos numerales forman parte del Libro octavo de dicha legislación) se observa de forma manifiesta que es una falta atribuible a las precandidaturas no presentar el informe de gastos de precampaña, lo cual puede ser sancionado con:

- Amonestación pública.
- Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- La pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación de la inscripción. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

De la interpretación sistemática de las disposiciones anteriores se observa que el INE es la autoridad competente en materia de fiscalización en el orden nacional, esto es, tanto del ámbito federal como local. En tal sentido, está encargada de revisar la observancia de las obligaciones en materia de fiscalización de las precandidaturas locales —como ocurre en el caso de los ayuntamientos— y, en caso de incumplimiento, está habilitada de forma expresa para imponer las sanciones correspondientes.

En síntesis, el INE **es la autoridad competente** para imponer alguna de las sanciones previstas por la LEGIPE si una precandidatura que se postula para un ayuntamiento omite presentar el informe de gastos de precampaña.

Ahora bien, evidentemente el INE **no es una autoridad jurisdiccional en materia penal**. Sin embargo, se estima que dicho estándar no es directamente trasladable al sistema electoral mexicano y, en cambio, se cumple en lo conducente, teniendo en cuenta que el diseño constitucional y

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

legal del INE así como las garantías que ofrece con motivo del procedimiento de fiscalización que opera.

En efecto, el diseño del INE presenta, normativamente, los rasgos siguientes:

- Autonomía e independencia. El INE es una autoridad cuya previsión tiene rango constitucional separada de los poderes tradicionales del estado. Su diseño excluye cualquier tipo de relación de subordinación frente al resto de autoridades, especialmente frente al ejecutivo y legislativo.
- Es una autoridad especializada en la materia electoral.
- Su máximo órgano de dirección es colegiado.
- La toma de sus decisiones se hace por mayoría de votos, previo a una deliberación pública de los asuntos y sujetas a estándares de motivación.

En cuanto al modelo de fiscalización de gastos de precampaña esta Sala Superior ya ha establecido que garantiza la participación del interesado y su debida defensa, ya que el INE está obligado a notificar a las precandidaturas de los hallazgos de gastos no reportados, y concederles oportunidad de manifestarse (alegando y ofreciendo pruebas para su defensa) de forma previa a la emisión de la resolución correspondiente¹⁷.

En efecto el ejercicio de la facultad sancionatoria en materia de fiscalización electoral se puede dividir en siete etapas:

- i. **Monitoreo y verificación.** La UTF está facultada para llevar a cabo el monitoreo de espectaculares y propaganda colocada en la vía pública y en medios impresos y electrónicos, con el objetivo de obtener datos que permitan conocer los gastos de los partidos

¹⁷ Véanse las sentencias de los asuntos SUP-JDC-416/2021 y acumulados y SUP-RAP-74/2021 y acumulados.



políticos y sus precandidaturas y poder cotejar esos datos con lo reportado por los partidos políticos en los informes¹⁸.

- ii. **Notificación del oficio de errores y omisiones¹⁹.** Una vez que se cotejan los informes de precampaña con los resultados del monitoreo, se procede a notificar a los partidos políticos y a las personas precandidatas registradas ante el SIF –de forma electrónica a través del módulo de notificaciones del sistema en línea²⁰–, los casos en los cuales los resultados entre uno y otro no sean compatibles.

En este documento se emiten las observaciones de la autoridad y se adjunta como evidencia los hallazgos que se encontraron.

- iii. **Respuesta al oficio de errores y omisiones.** Es en este momento en el que los sujetos obligados están en condiciones de hacer valer su garantía de audiencia y demostrar, ante la UTF, que llevaron a cabo conductas eficaces para justificar la omisión o las deficiencias en sus informes²¹.

En otras palabras, es la oportunidad para realizar las manifestaciones que consideren pertinentes, subsanar las faltas u omisiones que se señalaron y presentar las aclaraciones o la documentación necesaria para desvirtuar las observaciones del órgano fiscalizador. La autoridad debe valorar e incorporar estas acciones en la resolución final.

- iv. **Proyecto de dictamen y resolución de la Comisión de Fiscalización.** La UTF elabora un dictamen consolidado una vez que la autoridad desahoga la garantía de audiencia a los partidos

¹⁸ Artículos 318, 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización, así como en el Acuerdo CF/019/2020.

¹⁹ Artículo 80.1 inciso c) de la LGPP y artículo 291 del Reglamento de Fiscalización.

²⁰ Artículos 9, inciso f) y 11.4 del Reglamento de Fiscalización.

²¹ Artículo 80.1, inciso c), fracción II de la LGPP y artículo 293.1 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

políticos y a las personas precandidatas para subsanar sus deficiencias u omisiones²².

Este documento contiene el resultado de la revisión de los informes en las cuales se advierten las irregularidades en las conductas de los sujetos obligados y, en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas en la contestación del escrito de errores y omisiones. Este proyecto se somete a consideración de la Comisión de Fiscalización.

- v. **Aprobación del dictamen de la Comisión de Fiscalización.** La Comisión de Fiscalización tiene facultades para aprobar el Dictamen Consolidado y Resolución respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña que llevó a cabo la UTF²³.
- vi. **Presentación al Consejo General.** El dictamen consolidado que aprueba la Comisión de Fiscalización se presenta ante el CG del INE para su revisión.
- vii. **Aprobación del Consejo General.** En la resolución final, el CG del INE aprueba el dictamen consolidado, califica la conducta infractora e individualiza la sanción. En otras palabras, esta autoridad es la que tiene la facultad de conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas por las violaciones normativas en las cuales incurrieron los sujetos obligados en la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña²⁴.

Como se observa, el diseño del modelo de fiscalización electoral y delimitación de responsabilidades en esa materia satisface las formalidades propias de la debida defensa, en el sentido que contempla los deberes de

²² Artículos 80.1 inciso c), fracción III y 81 de la LGPP y artículo 334 del Reglamento de Fiscalización.

²³ Artículo 77.2 de la LGPP.

²⁴ Artículos 44.1, inciso aa); 191.1, inciso g); 192.1 de LEGIPE.



notificación, la posibilidad de comparecer, alegar y ofrecer pruebas previo al dictado de una decisión que debe estar motivada.

Finalmente, cabe señalar que, en el caso concreto, la Sala Regional Monterrey ya analizó si se cumplieron debidamente con dichas formalidades, a partir de los agravios que el actor expuso en esa instancia y que fueron atendidos en la sentencia SM-RAP-41/2021 y acumulados (que no fue controvertida). Al respecto, determinó que fue apegado a derecho la decisión del INE de establecer que el hoy recurrente incumplió su deber de presentar su informe de gastos de precampaña.

La revisión judicial por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es otro de los rasgos distintivos del sistema electoral mexicano, pues supone la posibilidad de revisión de la decisión del INE por una jurisdicción igualmente especializada que está obligada a resolver los casos con celeridad asegurándose necesariamente que el paso del tiempo no suponga una merma al ejercicio oportuno de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Por tal motivo, se estima que el diseño de la norma aplicada en el caso concreto y el sistema que respalda su aplicación satisfacen estos primeros aspectos del estándar Interamericano.

Juez imparcial

Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón a la parte recurrente cuando afirma que es inconvencional la facultad del INE para sancionar con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato, por ser contraria a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, específicamente en el caso Gustavo Petro Vs. Colombia.

En el caso citado, el Tribunal interamericano determinó que Colombia incurrió en responsabilidad internacional, pues el señor Gustavo Petro fue investigado, acusado y sancionado **por una misma entidad** (Sala

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Disciplinaria) lo cual es contrario al principio de imparcialidad²⁵. La sanción consistió en su destitución como alcalde de Bogotá y su inhabilitación para ocupar otros cargos.

Asimismo, en el mismo caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la **concentración de las facultades investigativas y sancionadoras** en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones **recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate**, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos.²⁶

Sin embargo, esta Sala Superior considera que el estándar interamericano desarrollado en esa sentencia no es aplicable a este caso. Ello obedece, esencialmente, a que el proceso llevado a cabo contra Gustavo Petro estuvo a cargo de una entidad que formaba parte de la estructura de los poderes clásicos del Estado, lo cual condicionó la imparcialidad del desarrollo del proceso, a mayoría de razón, cuando la misma entidad englobaba las facultades de investigación, acusación y sanción.

Por su parte, en el caso mexicano, el INE es un organismo constitucional autónomo, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución general, el cual goza de autonomía administrativa y presupuestaria. Asimismo, es un organismo especializado en la materia electoral, el cual está compuesto de diversos órganos subespecializados, por ejemplo, en materia de fiscalización.

²⁵ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 137.

²⁶ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 129.



Además, se trata de un órgano que forma parte de un sistema electoral compuesto por otros órganos especializados, entre los que se encuentran las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales son órganos jurisdiccionales revisan las determinaciones de dicho organismo constitucional autónomo para calificar su constitucionalidad y convencionalidad.

Aunado a ello, incluso tomando en consideración que el estándar fuera aplicable al caso mexicano, la facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para sancionar al recurrente con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato es convencional, pues se apega a lo establecido en el mismo caso Gustavo Petro Vs. Colombia. En efecto, dentro del mismo INE, **existen órganos que tienen distintas funciones**, por ejemplo, en este caso, la Unidad Técnica de Fiscalización fue la encargada de realizar la investigación de la cual se desprendió el hallazgo de propaganda electoral a favor del precandidato. Mientras que el Consejo General fue quien aprobó el dictamen consolidado y emitió la sanción respectiva.

Lo anterior, es congruente con lo establecido por la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que el hecho de que una autoridad englobe las facultades de investigar, acusar y sancionar, no es por sí mismo contrario al artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente cuando dichas facultades están distribuidas entre órganos pertenecientes a la misma entidad, lo cual sucede en el caso mexicano.

Previsibilidad

Tal como se ha expuesto en los apartados previos, los artículos 229, 455, párrafo 1, inciso c), y 456, párrafo 1, inciso c), todos de la LEGIPE señalan con claridad y de forma manifiesta:

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

- El deber de presentación de informes de gastos de precampaña y las condiciones para el cumplimiento adecuado y oportuno de dicha obligación.
- Los sujetos a los que se dirige ese deber.
- Las consecuencias en caso de incumplimiento.

Por tal motivo se estima que el diseño de la facultad del INE en materia de fiscalización y de la sanción de pérdida del derecho a ser registrado cumplen con el estándar definido por la Corte Interamericana.

Además, en el caso concreto, en la sentencia SM-RAP-41/2021 y acumulados la Sala Regional Monterrey revisó la decisión del INE respecto de las condiciones en las que se acreditó la falta respectiva, esto es, los elementos que permiten constatar que el recurrente tuvo conocimiento de sus obligaciones y a pesar de ello incumplió su deber de reportar su gasto de precampaña, sin que esa decisión judicial hubiera controvertida.

Deber de motivación

Finalmente, por mandato de los artículos 14 y 16 de la Constitución mexicana todos los actos de autoridad deben estar adecuada y suficientemente fundados y motivados, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Las decisiones del INE están igualmente sujetas a este deber básico de motivación o justificación de sus decisiones.

En el caso, se observa que la resolución del INE sí fue motivada, es decir, dicha autoridad sí expuso las razones por las cuales considera que la pena que impuso es proporcional a la falta en la que incurrió el recurrente.



Por tal motivo se cumple el estándar exigido, en la medida que se expusieron razones que sustentan la decisión. Dicho de otra forma, el cumplimiento del deber de motivación que el sistema interamericano demanda sí fue satisfecho e incluso las razones de la autoridad administrativa **ya fueron revisadas por una instancia jurisdiccional** (la Sala Regional Monterrey) quien las estimó correctas.

En ese sentido, se observa que si bien la Sala Regional Monterrey no aludió de forma expresa a que estaba revisando la motivación del INE a fin de verificar si la autoridad administrativa cumplió debidamente con su obligación de motivación impuesta **también por el sistema interamericano**, materialmente constato y avaló el estándar de expresión de razones exigido tanto por la Constitución mexicana como las convenciones correspondientes.

En todo caso, en el presente recurso, el recurrente solicita revisar **las razones de la Sala Regional Monterrey**, relacionadas con la motivación de la individualización de la sanción y la imposición de la pena. Dicha revisión, sin embargo, tiene como presupuesto verificar si acorde con las regulaciones legales correspondientes se cumplen las condiciones (subsistencia de un problema constitucional) que permiten a esta Sala Superior revisar esos planteamientos, tal como se analiza en el apartado siguiente.

En todo caso, como se adelantó, se estima que la sanción de pérdida del derecho a ser registrado cumple con el estándar convencional que el recurrente señala.

6.3 Inoperancia de los agravios en los que se alega la vulneración al principio de proporcionalidad en la individualización de la sanción

Esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que el objeto del recurso reconsideración promovido en contra de una sentencia de sala regional dictada en un medio de impugnación diverso al juicio de inconformidad es, por regla general, examinar aquellos pronunciamientos

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

en los que se inaplican leyes electorales por considerarlas contrarias a la constitución o a algún tratado internacional, se realice una interpretación directa de algún precepto constitucional, se aduzca que se omitió el estudio o se declararon inoperantes agravios relacionados con inconstitucionalidad o inconveniencia de normas; exista un error judicial evidente o un tema de importancia y trascendencia.

En tal sentido, en el caso de un recurso de reconsideración que se estimó procedente se deben estimar ineficaces todos aquellos planteamientos con los que se aleguen cuestiones ajenas a los temas referidos.

En el caso concreto, el recurrente acude a controvertir la sentencia de la Sala Monterrey que confirmó la resolución del INE que individualizó la sanción de pérdida del derecho a ser registrado del actor como candidato de MORENA al cargo de alcalde en el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila.

A fin de cuestionar la mencionada decisión, los recurrentes, además de los planteamientos estudiados en los apartados que anteceden, sostiene que contrario a lo que afirmó la Sala Regional Monterrey, la sanción aplicada viola el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 constitucional.

Asimismo, los recurrentes plantean una serie de aspectos encaminados a demostrar que existe múltiples particularidades en su caso concreto que demuestran que la sanción aplicada es desproporcionada en relación con la falta cometida, como, por ejemplo, el monto de los gastos detectados, la actitud del sancionado y la supuesta ausencia de dolo, la naturaleza de los actos de precampaña, entre otros.

Se estima que tales agravios son **inoperantes**, ya que su estudio no conlleva una cuestión constitucional.

En efecto, de la revisión de la sentencia reclamada se advierte que la Sala Regional Monterrey no realizó ningún tipo de análisis interpretativo ni dio contenido o definió los alcances del artículo 22 constitucional. Por el contrario, determinó la ineficacia de los argumentos del actor, porque los



temas ya habían sido discutidos previamente o porque no combatió eficazmente las consideraciones del INE.

Por otra parte, los recurrentes exponen que existió una violación al principio de proporcionalidad de las penas. Sin embargo, sus distintos planteamientos se centran en cuestionar **la individualización de la sanción** hecha por el INE sobre la base de que no consideró distintas variables relevantes que, en su concepto, llevarían a imponer una pena menor.

Sin embargo, esta Sala Superior ha considerado que la revisión de un ejercicio de individualización de sanciones no implica un tema constitucional sino una cuestión de mera legalidad, tal como se sostuvo los precedentes: SUP-REC-328/2020, SUP-REC-110/2021, SUP-REC-119/2021 y acumulados, y SUP-REC-265/2021, entre otros.

Incluso, en el caso SUP-REC-265/2021 que es estructuralmente idéntico al que ahora se resuelve se sostuvo de forma manifiesta que lo relativo a la individualización de la sanción constituye un aspecto de legalidad. Es decir, en ese asunto, se determinó la procedencia del recurso de reconsideración exclusivamente por lo que hacía porción normativa del artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la LEGIPE referente a la inhabilitación de participar dos procesos electorales subsecuentes al que se desarrolla, pero se declaran ineficaces los agravios relativos a la individualización de la sanción de pérdida del derecho de una persona ser registrada en una candidatura.

En consecuencia, al haberse considerado infundados e inoperantes los conceptos de agravios hechos valer por los recurrentes, lo procedente conforme a derecho es confirmar la sentencia emitida por la Sala Monterrey al resolver los recursos de apelación SM-RAP-74/2021 y acumulado.

Por lo expuesto y fundado, se

**SUP-REC-363/2021
Y ACUMULADO**

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de reconsideración SUP-REC-363/2021 al diverso SUP-REC-367/2021, por lo que se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta resolución al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia SM-RAP-74/2021 y acumulado.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la procedencia del recurso de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado Indalfer Infante Gonzáles al considerar que se deben sobreseer los medios de impugnación; por la revocación de la sentencia y otorgamiento de registro del candidato de Morena a presidente municipal del ayuntamiento de Torreón, Coahuila, el Magistrado José Luis Vargas Valdés y con el voto razonado que formula la Magistrada Janine M. Otálora Malassis. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-REC-363/2021 y SUP-REC-367/2021 ACUMULADO, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

Formulo voto particular en los presentes recursos de reconsideración porque, a diferencia de lo que se sostiene en la sentencia aprobada por la mayoría, considero que debió revocarse la determinación de la Sala Regional Monterrey y, en plenitud de jurisdicción, también la sanción impuesta por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al recurrente Luis Fernando Salazar Fernández, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de Morena, a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila, como consecuencia de omitir presentar el respectivo informe de ingresos y gastos de precampaña.

A continuación, expongo las consideraciones que sustentaron el proyecto que originalmente sustente ante las magistradas y magistrados, en el que se contienen las razones que me hacen considerar que en el caso procedía la revocación de ambas determinaciones:

I. Requisito especial de procedencia.

Se satisface el requisito en cuestión, atendiendo a lo siguiente.

De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b) y 62, párrafo 1, fracción IV, de la Ley de Medios, por regla general, el recurso de reconsideración sólo es procedente para revisar sentencias de las Salas Regionales en las que se haya determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Al respecto, esta Sala Superior en una interpretación que privilegia el derecho de acceso a la justicia, conforme con lo previsto en los artículos 1

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

y 17 de la Constitución Federal, ha ampliado la procedibilidad del recurso de reconsideración, al establecer criterios que han dado lugar a la emisión de diversas tesis de jurisprudencia; entre esos criterios, se encuentran el relativo a si en la sentencia controvertida, la Sala Regional interpretó de manera directa algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta procedente el recurso de reconsideración.

El criterio mencionado ha sido sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 26/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES”**.

En el caso, se actualiza el presupuesto especial de procedencia, dado que los recurrentes impugnan la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey, en la cual resolvió confirmar la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, entre otras cuestiones, sancionó a Luis Fernando Salazar Fernández (recurrente) con la negativa o cancelación del registro para la candidatura a la presidencia municipal de Torreón, por la omisión de presentar informes de gastos de precampaña, correspondiente al actual proceso electoral que se desarrolla en Coahuila.

En efecto, al confirmar la negativa de registro impuesta por el Instituto Nacional Electoral, la Sala Regional Monterrey interpretó de manera directa el principio constitucional de proporcionalidad de las sanciones que deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Federal, y resolvió que, las sanciones tienen diversas finalidades, como la esencialmente punitiva, que se basa en la imposición de un castigo por parte de poder estatal.

Por lo que, la Sala responsable concluyó, a partir de la interpretación sostenida en la resolución del expediente SM-RAP-41/2021 y acumulados, en la que ordenó que se calificara nuevamente la falta y se determinara la sanción que resultara adecuada y proporcional (a la afectación al derecho a ser votado); que, la omisión de rendir informes debe considerarse que se actualiza la más alta de las gravedades, porque en cada caso particular,



pueden concurrir situaciones específicas, que conllevan a una graduación diferente, es decir, atiendo a las particularidades se puede considerar grave ordinaria, especial o de gravedad mayor.

A partir de ello, la Sala consideró que, en el caso, la definición de la sanción consistente en la negativa de registro a la candidatura a la presidencia municipal resultaba acertada pues se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, sin que resultaran determinantes aspectos como el monto del gasto detectado e involucrado, ni el actuar doloso o culposo del infractor.

En tales condiciones, en mi concepto, se cumple con el requisito especial de procedencia ya que, conforme a los planteamientos de los recurrentes, para determinar si la sentencia reclamada resulta conforme a Derecho, resultaría necesario analizar el ejercicio realizado por la Sala Monterrey al confirmar la negativa de registro impuesta por el Instituto Nacional Electoral, a la luz del referido precepto constitucional, para determinar si la sanción impuesta resulta acorde al principio de proporcionalidad o si, por el contrario, resulta excesiva.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden, lo procedente es analizar el fondo de la cuestión planteada.

II. Estudio de fondo

Las demandas de los presentes recursos se relacionan con el procedimiento de fiscalización de los ingresos y gastos de los participantes en el proceso interno de Morena, en específico, del recurrente Luis Fernando Salazar Fernández, en su calidad de precandidato a la presidencia municipal a Torreón, Coahuila.

En un primer momento, al haber tenido por acreditada la omisión de presentar el correspondiente informe de ingresos y gastos de precampaña, el INE determinó sancionar a Morena con una reducción del 25%

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

(veinticinco por ciento) de la ministración mensual, hasta alcanzar la cantidad de \$2,645,440.51 (dos millones seiscientos cuarenta y cinco mil cuatrocientos cuarenta pesos 51/100 M.N.); y a Luis Fernando Salazar Fernández, con la pérdida del derecho de ser registrado en alguna candidatura.

Frente a ello, al resolver las primeras impugnaciones en contra de dicha determinación, la Sala Monterrey confirmó la responsabilidad de Morena y del precandidato en la omisión de presentar los informes respectivos, por lo que, resultaba correcto que en el dictamen y resolución atinente la autoridad fiscalizadora concluyera que no cumplieron con la obligación de mérito.

No obstante, siguiendo la interpretación sostenida por este órgano jurisdiccional respecto de la constitucionalidad del artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE; la Sala responsable revocó la negativa de registro sobre la base de que la aplicación directa de la sanción resultó inadecuada, pues el **INE debió realizar un análisis de proporcionalidad** a efecto de determinar que sanción resultaba aplicable atendiendo a las conductas acreditadas y con base en ello, imponer cualquiera de las previstas en el artículo 456 de la LGIPE.

Siguiendo esas líneas, en el nuevo ejercicio de individualización el Consejo General determinó imponer de otra vez como sanción la pérdida del derecho a ser registrado en la candidatura al recurrente, al considerar que se trató de una omisión absoluta de presentación de informes que generó una afectación grave a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia.

En esas condiciones, la decisión de la mayoría consistió en avalar el estudio realizado por la Sala Regional Monterrey, quien a su vez confirmó la determinación de la autoridad administrativa electoral nacional a través de considerar como infundados e ineficaces los agravios tendentes a controvertir el ejercicio de reindividualización de la sanción.

A. Consideraciones que sustenta mi disenso por cuanto al estudio de fondo



Contrario a lo aprobado por la mayoría, considero que es **fundado** el agravio relativo a la interpretación y alcances que dio la Sala Monterrey a la proporcionalidad de la negativa de registro de la candidatura impuesta por la autoridad administrativa electoral, sin haber realizado un mínimo análisis que permitiera verificar si, en este caso, se actualizaban circunstancias que justificaran la imposición de una sanción distinta, según se expone a continuación.

Sentencia controvertida

Al controvertir el ejercicio de reindividualización de la sanción y la negativa de registro, los recurrentes expusieron fundamentalmente dos reclamos, el primero relativo a que el INE no tenía competencia para revisar los ingresos y gastos e imponer la cancelación de registro de candidaturas a nivel municipal; y el segundo relativo a que la individualización fue errónea pues la autoridad dejó de considerar que; sí presentó el informe de precampaña, el monto involucrado, así como que se trató de una acción culposa.

La Sala Monterrey determinó confirmar la resolución de la autoridad nacional electoral, al calificar los reclamos como ineficaces por las razones siguientes:

Respecto a las atribuciones del INE para seguir un procedimiento de fiscalización e imponer la sanción de cancelación del registro, porque era un planteamiento que no se hizo valer en la impugnación primigenia, además de que, en todo caso, la fiscalización de recursos de los partidos políticos comprende una atribución dispuesta en el texto fundamental en favor de la autoridad electoral.

En cuanto a la individualización, la Sala Regional sostuvo que:

- La presentación del informe previo al vencimiento del plazo respectivo ya se había desestimado, por lo que no era factible considerarlo a efecto de reducir la gravedad.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

- El monto del gasto detectado e involucrado no resultaba determinante pues la definición de la sanción se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia.
- Fue apegado a derecho el razonamiento de la autoridad al considerar que se acreditaron los elementos del dolo directo, debido a que el recurrente no presentó el informe de precampaña a pesar de conocer que le era exigible y que existían hallazgos sobre la comisión de actos de precampaña a su favor. Aunado a que con posterioridad presentó un informe en ceros con lo que quiso aparentar una situación que no es real.

Recursos de reconsideración

Los recurrentes exponen en sus demandas, en idénticos términos, que la interpretación sostenida por la Sala Monterrey en la resolución controvertida vulnera su derecho de acceso a un recurso judicial efectivo, y atenta contra su derecho a ser votado, atendiendo a lo siguiente.

Alegan que la Sala responsable debió declarar fundados sus reclamos relativos a la competencia de la autoridad electoral para sancionarlos, pues en realidad no siguió un debido proceso administrativo para la imputación de la falta, ni consideró todos los argumentos que le hizo llegar antes de la emisión de la resolución, por lo que decidió imponer una sanción desproporcionada, sin la debida motivación.

Aducen igualmente que, la Sala Regional Monterrey no analizó debidamente los agravios hechos valer en contra de la imposición de la sanción, al considerar que los hechos constitutivos de la infracción ya habían sido calificados en el recurso primigenio, que el monto del beneficio en este caso no era determinante, y que se acreditaron los elementos del dolo, lo cual atenta contra el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal.



En este punto en las demandas se sostiene que, al desestimar sus agravios y omitir el estudio de tales particularidades, la Sala Monterrey dejó de considerar que la cuestión planteada no era controvertir aspectos que ya se encontraban firmes; sino que el Instituto Nacional Electoral dejó de considerar circunstancias que atenuaban la gravedad de la conducta y que debieron ser valoradas para efecto de imponer una sanción menos gravosa a la negativa de registro, que resultara proporcional a las circunstancias acreditadas en las que fue cometida la infracción, tal y como lo ordenó en un principio la propia Sala Monterrey.

En este punto señalan que, no cuestionan la constitucionalidad de la falta, sino la omisión de valorar elementos atenuantes para la imposición de la sanción pues, a diferencia de los casos de las precandidaturas a las gubernaturas de Guerrero y Michoacán (SUP-JDC-416/2021 y acumulados; y SUP-RAP-74/2021 y acumulados), el recurrente no tuvo una conducta dolosa.

Finalmente, señalan que, el INE debió imponer una sanción distinta a la cancelación del registro a la candidatura, pues en todo caso, esta determinación implica una determinación sobre la elegibilidad de quien ostenta la candidatura lo cual es una decisión que compete a los organismos públicos electorales locales.

Como lo adelanté, en mi concepto es fundado el reclamo relativo a los alcances al principio de proporcionalidad realizado por la Sala Monterrey, atendiendo a lo siguiente.

Proporcionalidad de las sanciones

Recientemente, esta Sala Superior ha sustentado en las resoluciones correspondientes a los expedientes SUP-JDC-416/2021 y acumulados, entre otros, el criterio relativo a que es constitucionalmente válida, la consecuencia jurídica que recoge el numeral 3, del artículo 229, de la LGIPE, por cuanto a la pérdida del derecho de registro para la candidatura o, la cancelación de este, por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Es así pues dicha sanción comprende una medida que dirigida tutelar la revisión y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan las personas que detentan una precandidatura a un cargo de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, inciso c), segundo párrafo, de la Constitución federal.

A pesar de ello, se ha dispuesto que la sanción de pérdida o cancelación de registro que se establece en dichas disposiciones se debe interpretar a la luz del principio constitucional de proporcionalidad que deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal; el cual supone determinar, en principio, que las sanciones que se apliquen correspondan a la gravedad de las infracciones.

Así, el principio constitucional parte del hecho de que existe un diseño de sanciones coherente, considerando que, a faltas similares, se impongan sanciones de gravedad comparable, mientras que, en casos de faltas distintas les correspondan sanciones acordes con la graduación que disponga el marco legal.

Como lo ha sustentado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su criterio 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; se parte del supuesto de que la legislatura formula la punibilidad, que se traduce una privación o restricción de bienes del autor de la infracción, para la prevención general, determinada cualitativamente por la clase del bien jurídico tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y lesión a este.

Derivado de todo lo anterior, la negativa o cancelación de registro a alguna candidatura como sanción frente la omisión en la entrega de informes de gastos de precampaña exige, previo a su imposición, atender los bienes que tutela la legislatura, así como, tomar en consideración la magnitud del bien y la lesión a este; además de que no se trate una incidencia excesiva



respecto del ejercicio efectivo del derecho humano al sufragio pasivo, en conformidad con los artículos 1.º y 35, fracción II, de la Constitución Federal, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales, tal y como lo han sustentado el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas²⁷.

De manera que, frente a una interpretación literal de la norma, este órgano jurisdiccional ha optado por otra que tutele de forma amplia al derecho al sufragio pasivo, frente a las obligaciones constitucionales de vigilar el origen y el destino de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, así como de aquellos que ejerzan las personas en su calidad de candidatos o precandidatos.

Ello se traduce en que, en todo caso, la aplicación de sanciones de tal incidencia que anulen un derecho fundamental, como es el derecho a ser votado, exigen la existencia de una conexión razonable y suficiente entre la sanción y la conducta y circunstancias del infractor, para ajustarse al principio de proporcionalidad, pues la aplicación de una restricción como la negativa o cancelación del registro a una candidatura, aplicada genéricamente por el hecho de la sola calidad del sujeto, sin considerar la gravedad de la conducta, el daño provocado o las circunstancias particulares, puede traducirse en la lesión excesiva a un derecho humano.

De manera que, antes de imponer la sanción dispuesta en los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c) de la LGIPE, la autoridad debe tener en cuenta el tipo de bienes tutelados, la magnitud en que se afecten y la lesión a estos, de tal forma que, en todo caso se salvaguarde la función fiscalizadora y los bienes jurídicos que busca tutelar de manera que no se impida o entorpezca y, a la vez, no se restrinja de manera absoluta el derecho humano a ser votado.

²⁷ Véase el Comentario General Número 25, que dispone que cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos a votar y ser elegido, consagrados, de entre otros en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberán basarse en criterios objetivos y razonables.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Para ello, deberán identificarse aspectos esenciales como: a) distinguirse entre la omisión, y la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos de precampaña, y b) tomar en consideración las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, de acuerdo con el catálogo de sanciones contemplado en el artículo 456 de la ley (amonestación y multa).

En general, esta Sala Superior ha seguido una línea en el sentido de reconocer como válida la sanción consistente en la pérdida del registro o su cancelación cuando los precandidatos no entregan sus informes; sin embargo, también se ha reiterado que la imposición de esta sanción no debe aplicarse en automático, sino que deben valorarse aspectos como la disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe, el momento en que lo presenta y las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.

Caso concreto

Al realizar el nuevo ejercicio de individualización, en el caso de Luis Fernando Salazar Fernández, el Instituto Nacional Electoral consideró, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- En el marco de la revisión de los informes de precampaña, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó a Morena oficio de errores u omisiones, donde se le informó que se observó que el recurrente realizó gastos de propaganda exhibida en páginas de internet que no fueron reportados en los informes;
- En respuesta a lo anterior, Morena manifestó que las publicaciones referidas constituían actos realizados por el recurrente en su esfera personal en los que no se incita al voto, en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, reiterando que la entidad no contó con el registro de ningún precandidato para el proceso electoral local;



- Al comparecer ante la autoridad administrativa, Luis Fernando Salazar Fernández reconoció que tenía la calidad de precandidato a la presidencia municipal del municipio de Torreón, Coahuila.
- La falta de presentación en el informe hizo imposible que la Unidad Técnica de Fiscalización desplegara sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados por el sujeto incoado, con la finalidad de verificar que el origen, monto, destino y aplicación de los mismos se haya hecho conforme a las disposiciones normativas de la materia;
- Se advertía una intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió, en tanto que ni Morena, ni el sujeto obligado, en el procedimiento de revisión de informes insistieron en que fue registrado como precandidato en la plataforma implementada para ese efecto por el partido político sin presentar el informe correspondiente.
- En el marco de la revisión de Informes de ingresos y gastos de precampaña se observó y sancionó al partido Morena gastos por un monto de \$4,176.00 (cuatro mil ciento setenta y seis pesos 00/100 M.N.) que no fueron reportados por el partido y precandidato infractor, de conformidad con la normatividad aplicable;
- Se actualizaba una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, pues se vulneraba la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, la transparencia en la rendición de cuentas y la equidad en la contienda electoral, con lo cual se afecta gravemente el sistema de fiscalización;
- Se trató de una falta singular pues el sujeto obligado cometió irregularidades que se traducen en una misma conducta, y no existía reincidencia en su actuar, y
- Resultaba de mayor interés ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual a ser votado de Luis

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Fernando Salazar Fernández, y en consecuencia resultaba proporcional negar el registro de la candidatura, pues el infractor se posicionó frente al electorado obteniendo con ello una ventaja respecto de los contendientes y al mismo tiempo impidió a la autoridad fiscalizadora, llevar a cabo una revisión de los recursos empleados, lesionando con ello de forma grave la equidad en la contienda electoral.

Al impugnar el ejercicio realizado por la autoridad fiscalizadora, en lo que interesa, Luis Fernando Salazar Fernández, reclamó ante la Sala Monterrey, que la resolución trastocaba el principio de proporcionalidad atendiendo a que el Instituto Nacional Electoral volvió a imponer, de manera automática, la cancelación del registro sin considerar las peculiaridades del caso concreto, como fue el hecho de que dese el principio aceptó tener la calidad de precandidato, que el monto involucrado (\$4,176,00) se traducía en un 0.63% el tope de gastos determinado para la etapa de precampaña, y que el materia en redes sociales por el que fue sancionado sólo conto con tres mil vistas lo cual, en el mejor de los casos, solo implicaba el 0.58% de lista de electores del municipio.

Afirmó que resultaba totalmente cuestionable el criterio de la autoridad fiscalizadora al sostener dar por hecho que la difusión de un video cuya producción y edición tuvo un costo muy bajo y audiencia limitada podía romper el principio de equidad de la contienda y ser de la gravedad suficiente para cancelar el derecho a ser registrado como candidato, pues ello contravendría el principio de proporcionalidad que debe imperar entre la falta cometida y la sanción impuesta.

A su parecer, la negativa de registro resultaba completamente irracional pues por no haber reportado una cantidad ínfima de gastos de precampaña, el Consejo General del INE impuso la sanción más grave, dejando de observar el criterio de proporcionalidad de las sanciones que dispuso la Sala Monterrey cuando revocó la determinación primigenia, y que expresamente le ordenó considerar.



Consideraciones que sustenta el disenso

Expuesto lo anterior, estimo que fue erróneo el análisis realizado por la Sala Monterrey pues, al estudiar los reclamos que le fueron expuestos para cuestionar el ejercicio de la autoridad administrativa, se limitó a desestimarlos sustentando su actuar en criterios de esta Sala Superior en precedentes de casos distintos; a pesar de que previamente había sujetado el actuar de la autoridad electoral nacional, a que realizara un ejercicio de reindividualización en el que, en todo caso, impusiera la sanción que resultara proporcional entre el daño causado a los valores, y el ejercicio del derecho involucrado.

Efectivamente al analizar los reclamos de la demandas, la Sala Monterrey consideró que los planteamientos resultaban ineficaces, porque en términos de lo resuelto en los expedientes SUP-RAP-108/2021 y acumulados, así como SUP-JDC-623/2021 y acumulados, el monto involucrado era un elemento que, en términos generales, tenía incidencia para la determinación de la gravedad de la falta y del tipo de sanción a imponer, pero en el caso de las omisiones absolutas de presentación de informes, el que se hubieran detectados cantidades menores en la precampaña no era un elemento determinante para imponer la sanción, porque el ilícito que se imputó al precandidato era de resultado y no de peligro, ya que, con la conducta omisiva, se impidió a la autoridad fiscalizadora ejercer sus facultades de comprobación.

De este modo, la Sala Monterrey sostuvo que resultaba ineficaz lo alegado, en el sentido que al ser una cantidad mínima el quantum de los hallazgos, comparados con el tope de gastos de precampaña, se debía atemperar la responsabilidad, ya que, al ser una infracción de resultado, era evidente que se afectó de forma irremediable la facultad fiscalizadora.

Así, desestimó los agravios relativos a que el recurrente nunca intentó ocultar sus gastos y su calidad de precandidato (lo cual acreditaría que no se trató de un actuar doloso), así como que sus gastos no se equiparaban

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

a los realizados por otros candidatos; atendiendo a que dichos aspectos no comprendían elementos relacionados con la intencionalidad de la conducta.

En este sentido, se aprecia que el criterio de la Sala Monterrey fue el considerar que la sanción impuesta al recurrente resultaba proporcional, pues, atendiendo al criterio dispuesto por la Sala Superior en un diverso precedente, el monto involucrado no resultaba relevante pues se trataba de una infracción de resultado, aunado a que los elementos relativos a su voluntad de allegar información no se traducían en atenuantes al validar la conducta.

Se disiente de tales consideraciones atendiendo a que, en todos los casos, se trataba de elementos que debieron haber sido considerado por la autoridad electoral nacional para la determinación de una sanción que resultara proporcional de la falta cometida, respecto del ejercicio de un derecho fundamental como es el de ser votado.

Se afirma lo anterior porque, incluso, siguiendo el criterio de la Sala Superior, cuando la Sala Monterrey revocó, en un primer momento (SM-RAP-41/2021 y acumulados)²⁸, la sanción impuesta a Luis Fernando Salazar Fernández (recurrente) el criterio que sostuvo fue que la negativa de registro, aplicada en automático, resultaba inadecuada pues la autoridad electoral nacional omitió realizar un análisis de proporcionalidad a efecto de determinar, entre el catálogo de sanciones, cuál resultaba aplicable atendiendo a las conductas acreditadas.

Con base en ello, fue la propia Sala Monterrey la que vinculó al Instituto Nacional Electoral a efecto de que determinara cuál era la sanción que resultara adecuada, para que dictara una nueva resolución en la que calificara nuevamente la falta cometida por el precandidato y realizara la individualización correspondiente (sin variar los hechos ya acreditados), tomando en consideración los siguientes criterios:

²⁸ Resolución de dieciséis de abril de dos mil veintiuno.



- ✓ Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- ✓ El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
- ✓ La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- ✓ Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.
- ✓ Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- ✓ El monto económico o beneficio involucrado; y
- ✓ Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

A pesar de ello, se aprecia que en la resolución controvertida la Sala Monterrey compartió, de facto, el razonamiento de la autoridad electoral nacional, relativo a que la negativa de registro resultaba proporcional entre la afectación a los valores tutelados por la norma que prevé la presentación de informes; y el derecho a ser votado del recurrente; pues se debían tutelar con mayor preminencia los principios de rendición de cuentas y transparencia en el gasto de los partidos políticos.

Es decir, frente a un cuestionamiento real del recurrente respecto de los elementos que fueron considerados por la autoridad electoral nacional para imponer una sanción, que a su parecer resultaba proporcional frente a la nulificación de su derecho a participar en la contienda electoral municipal; la Sala Monterrey se limitó a exponer manifestaciones genéricas, retomadas de un precedente de esta Sala Superior que, además, recayeron a hechos y circunstancias particulares y distintivas respecto de la infracción cometida por otra persona, y de otro cargo de elección popular.

Contrario a ello, en este caso, la Sala Monterrey se encontraba obligada por las directrices que ella misma dispuso, a verificar que la autoridad electoral nacional hubiera tomado en consideración todos los elementos que le

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

fueron ordenados para la reindividualización de la sanción (incluidos los reclamados por Luis Fernando Salazar Fernández), y la imposición de alguna que resultara efectivamente proporcional entre los derechos y principios involucrados; como era el considerar, por sus propias particularidades, la actitud procesal del recurrente, así como los montos involucrados y posible alcance de la propaganda que derivó en la imposición de la sanción.

Mas aun, cuando uno de los razonamientos esenciales que sustentaron la determinación del Instituto Nacional Electoral para afirmar que la infracción generó una afectación mayor o sustancial a los valores tutelados por la norma, fue el hecho de que la omisión de presentación de informes tuvo una incidencia sustancial en el principio de equidad de la contienda al permitir al recurrente una exposición frente al electorado, en condiciones de desventaja en comparación de aquellos precandidatos que sí presentaron su informe.

En mi consideración, el análisis realizado por la Sala Monterrey respecto de la proporcionalidad de la sanción impuesta al recurrente derivó de una concepción retomada erróneamente, de criterios sustentados por esta Sala Superior en precedentes, respecto de los cuales ni siquiera se razonó su aplicabilidad para el caso concreto, lo cual evidencia que los alcances e interpretación que se dieron al principio constitucional fueron erróneos en posible detrimento a los derechos fundamentales de Luis Fernando Salazar Fernández.

En consecuencia, considero que lo precedente era **revocar**, la resolución de la Sala Monterrey, únicamente por cuanto al análisis que realizó de los elementos que le fueron expuestos respecto de la imposición de la sanción que resultara idónea y proporcional, atendiendo a los valores tutelados por la norma, y el derecho fundamental involucrado.

III. Estudio en plenitud de jurisdicción

En términos de la base contenida en el artículo 17 constitucional, que establece que la justicia debe ser pronta y expedita, tomando en



consideración las razones expuestas en el considerando anterior y, dado lo avanzado del proceso electoral local en Coahuila en el que actualmente transcurre el periodo de campaña que concluye el próximo dos de junio del año en curso, estimo que procedía realizar el estudio de los parámetros fijados por la misma Sala Monterrey para valorar la gravedad de la infracción atribuida a Luis Fernando Salazar Fernández, en plenitud de jurisdicción.

En ese sentido, cabe reiterar que en la sentencia primigenia dictada en el expediente SM-RAP-41/2021 y acumulados, la Sala responsable determinó confirmar la acreditación de la calidad de precandidaturas, la determinación sobre la omisión de presentar informes de gastos de precampaña, así como el otorgamiento de la garantía de audiencia.

Asimismo, se revocó la individualización de la sanción impuesta al referido ciudadano por lo que se ordenó al INE que calificara nuevamente la falta cometida por los precandidatos investigados, entre ellos, el ciudadano en comento y realizara la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resultaba adecuada, la que podía incluir la cancelación del registro.

De acuerdo con lo previamente expuesto, en la sentencia de la responsable se estableció un catálogo de siete aspectos que debía considerar el Instituto Nacional Electoral al momento de valorar la gravedad de las irregularidades, a saber:

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

**SUP-REC-363/2021
Y ACUMULADO**

- f. El monto económico o beneficio involucrado; y
- g. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

Con base en ello, a continuación expongo el estudio el estudio de las particularidades del presente caso para determinar la gravedad de la irregularidad en la que incurrió el referido ciudadano, debido a que este órgano jurisdiccional estima que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no llevó a cabo estudio de forma completa de los parámetros fijados en la ejecutoria primigenia.

Esto es, con independencia de que haya quedado firme la determinación en cuanto a la omisión de presentar el informe de precampaña, la autoridad electoral administrativa realizó un indebido análisis de las circunstancias en la que se cometió la infracción atribuida al referido ciudadano, al no haber contemplado todas las condiciones específicas del caso y por realizar una incorrecta lectura de éstas, para determinar la gravedad de la omisión atribuida a Luis Fernando Salazar Fernández.

Lo anterior, en los términos siguientes:

A. Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral

En la especie considero que no está plenamente acreditado que existió una absoluta falta de voluntad del ciudadano para presentar el informe de precampaña, en razón de que este último, en forma conjunta con el partido Morena, estuvo en disposición procesal y con una actitud de participar de forma activa durante el procedimiento de fiscalización.

En efecto, en el presente caso se tiene que el quince de febrero del año en curso, concluyó el plazo para que Morena y los entonces precandidatos a presidentes municipales en diversos ayuntamientos de Coahuila, para presentar su informe de ingresos y gastos de la etapa de precampañas, sin que los sujetos obligados lo presentaran.



Ante la omisión en comentario, la Unidad Técnica de Fiscalización requirió a Morena²⁹, para que presentará la información relacionada con sus precandidaturas, asimismo, se le indicó que se daban a conocer dichas observaciones con el objetivo de que no incurrieran en alguna conducta susceptible de sanción.

En respuesta a dicho requerimiento³⁰, Morena expresó que había dado aviso de que no realizaría precampañas, por lo que, no era necesario realizar acción alguna sobre gastos que fueron detectados por el Instituto Nacional Electoral con motivo de los monitoreos, siendo que esta corresponde a los precandidatos, precisando que los hallazgos de la autoridad se trataban de actos de libertad de expresión por la ciudadanía, la cual no puede ser coartada por el partido político Morena para salvaguardar un bien jurídico de menor interés.

De igual forma, dentro del mismo procedimiento de fiscalización, la referida Unidad de Fiscalización requirió al entonces precandidato³¹, para que, en un plazo de tres días naturales, señalaran si se habían registrado como precandidatos por algún partido, sí se le había dado un registro o no, además de que explicara el por qué no había presentado su informe de gastos de precampaña.

En atención a lo anterior³², Luis Fernando Salazar Fernández manifestó haberse registrado como precandidato a presidente municipal a través de la plataforma del partido, esto es, reconoció su participación en el proceso interno del partido con la intención de ser postulado para la candidatura a la presidencial de municipal de Torreón, Coahuila.

De tal forma, se advierte que el entonces precandidato y el partido tuvieron la voluntad procesal para atender las observaciones determinadas por la autoridad fiscalizadora, dado que ambos atendieron los requerimientos hechos durante el procedimiento de fiscalización y expresando su postura

²⁹ El veintidós de febrero de dos mil veintiuno mediante oficio INE/UTF/DA/11250/2021.

³⁰ El uno de marzo de dos mil veintiuno mediante escrito CEN/SF/147/2021.

³¹ El diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, por oficio INE/UTF/DA/11247/2021.

³² El veinte de marzo de dos mil veintiuno.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

sobre lo observado, el primero reconociendo el haberse registrado como precandidato a una presidente municipal a través de la plataforma del partido y, en tanto el segundo, manifestando las razones por las que consideró que no existía una obligación de rendir informes de ingresos y egresos de precandidatos.

Por otra parte, se advierte que Morena consideró que desde su perspectiva no existía una obligación de presentar informes de precampaña derivado que ese mismo partido había determinado que no se realizarían precampañas, tal y como se lo hizo saber a la autoridad administrativa electoral.

De este modo se advierte que el partido político fue, en gran medida, el causante de que el entonces precandidato en cuestión incurriera en un estado de incertidumbre por la falta de información relacionada con las obligaciones en materia de fiscalización, por ejemplo, no se le indicaron las fechas en que los precandidatos debían entregar el informe de gastos al partido y nunca le solicitó información de tipo financiera.

Sumado a lo anterior, el hecho de que Luis Fernando Salazar Fernández no fuera registrado formalmente como precandidato, lo indujo al error de suponer que no tenía el deber de presentar informe de gastos, aunado a que el partido nunca fijó reglas ni plazos para la celebración de precampañas.

Es por ello por lo que queda en evidencia que el ciudadano estaba en un claro estado de error al considerar que no estaba constreñido en rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora electoral, aun con la presentación de informes de precampaña en ceros.

Por tanto, de la lectura de las circunstancias descritas resulta inconcuso que no existió una absoluta falta de voluntad del ciudadano para presentar el informe de precampaña, y de ninguna forma el actuar del ciudadano puede equipararse a una negativa de presentar el informe correspondiente, sino que en todo caso sus argumentos partían de la premisa equivocada de que



no existía un deber de presentar el informe respectivo conforme a lo ya expuesto.

Es más, el sujeto siempre estuvo en disposición procesal y con una actitud de participar de forma activa durante el procedimiento de fiscalización al responder al requerimiento hecho por la Unidad Técnica de Fiscalización, en los que reconoció su participación en el proceso interno de Morena y que, el contexto que indujo el mismo partido provocó que en su interpretación no existía una obligación de presentar el informe.

En consecuencia, no queda acreditada plenamente una absoluta falta de voluntad o disponibilidad procesal para presentar el informe de sus ingresos y egresos de precampaña al encontrarse en un estado de error sobre la interpretación de la ley como resultado de que Morena informó que no llevaría precampañas y nunca fijó reglas ni plazos para la celebración de precampañas.

B. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora

En la especie, se advierte que, si bien es cierto, el entonces precandidato no presentó en el momento procesal oportuno el informe de precampaña, sino que lo hizo ante la instancia jurisdiccional que impidió ser tomado en cuenta, también lo es que existen elementos que muestran un escenario en el que solamente existió una dificultad para que el Instituto Nacional Electoral pudiera ejercer sus funciones de fiscalización.

Esto último porque en el expediente concurren aspectos que deben ser ponderados para fijar con objetividad si la infracción cometida impactó de forma trascendente o determinante en la fiscalización y la rendición de cuentas, como la circunstancia de que la autoridad fiscalizadora ya tenía identificados los gastos no reportados; el estado de error en el que se encontraba el recurrente; la existencia de disponibilidad procesal para atender los requerimientos; y, el monto implicado de los hallazgos no impactó en forma terminante ni categórica en la función de fiscalización.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

En primer lugar, en el presente caso debe tenerse presente que los resultados que arrojó el monitoreo efectuado durante el periodo de precampaña fueron identificados y determinados los actos de precampaña cuyos ingresos y gastos implicados debían reportarse, de tal forma, que se puede advertir que la Unidad Técnica de Fiscalización ya tenía reconocidos los gastos que fueron en su caso fueron omitidos en su reporte.

En segundo, como fue expuesto en el apartado que antecede, quedó en evidencia que el sujeto estaba en un estado de error al considerar que no estaba constreñido en rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora, que fue inducido a partir de que Morena informó que no llevaría precampañas y nunca fijó reglas ni plazos para la celebración de precampañas.

En tercer lugar, como también fue explicado, en la especie no está plenamente acreditado que existió una absoluta falta de voluntad del entonces precandidato para presentar el informe de precampaña, en razón de que el ciudadano, en forma conjunta con el partido Morena, estuvo en disposición procesal y con una actitud de participar de forma activa durante el procedimiento de fiscalización, aun en un contexto de incertidumbre propiciado por el citado instituto político.

Finalmente, se estima que a partir del monto de los hallazgos *-\$4,176.00 (cuatro mil ciento setenta y seis pesos 00/100 m.n.)*- no existió un obstáculo para que el autoridad responsable ejerciera sus facultades de fiscalización para determinar la gravedad de la omisión de presentar el informe de precampaña, dado que la Unidad Técnica de Fiscalización ya tenía reconocidos y determinados los gastos que fueron omitidos en su reporte, vinculado con el hecho de que no fueron identificados otros gastos de los monitoreos efectuados durante el procedimiento de fiscalización, resulta válido concluir que no habrían más cuestiones que fiscalizar.

Por tanto, la omisión atribuida a Luis Fernando Salazar Fernández no impidió de forma absoluta que el Instituto Nacional Electoral desplegara sus funciones de verificación y comprobación, debido a que las circunstancias descritas y que no habría más cuestiones que fiscalizar además de los



hallazgos detectados durante el procedimiento de fiscalización, por lo que, en todo caso, solo está demostrado que solamente se dificultó el ejercicio de dichas funciones.

C. La naturaleza y los bienes jurídicos que se pusieron en riesgo o se afectaron

La omisión de presentar el informe de precampaña incidió en una vulneración en los principios de transparencia y rendición de cuentas, pero no la afectó de forma absoluta, directa, grave y determinante, porque no impidió que la Unidad Técnica de Fiscalización realizara sus funciones de auditoría y revisión.

Lo anterior responde a que como se reconoce el Dictamen Consolidado, la Unidad de Fiscalización desplegó sus facultades de fiscalización, puesto que llevó a cabo diversas diligencias durante el procedimiento de revisión de los informes de precampaña que le permitió identificar solamente la existencia de un video de propaganda con un costo de \$4,176.00 (cuatro mil ciento setenta y seis pesos 00/100 m.n.), lo que le permitió identificar los gastos que debían reportarse.

De tal forma, en el presente caso solamente existió una dificultad en el ejercicio de la función fiscalizadora, máxime si se toma en consideración los elementos de los que se advierten una disponibilidad procesal del ciudadano y de Morena en atender los requerimientos, el estado de error en el que se encontraba el entonces precandidato inducido por el mismo partido político, y que el monto implicado de los hallazgos no impactó en forma terminante ni categórica en la función de fiscalización.

De ahí que puede derivarse que con la omisión atribuida no existe una afectación directa y absoluta de los bienes jurídicos de transparencia y rendición de cuentas, puesto que en todo tiempo la autoridad responsable tenía identificados los gastos que no fueron reportados a partir de los procedimientos de monitoreo que efectuó durante el periodo de precampaña, sin importar la fecha de entrega o la omisión de rendir dicho informe.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Por lo tanto, al haber ejercido funciones para identificar los gastos, tomando en consideración el estado de error en el que se encontraba el entonces precandidato provocado por el mismo partido político y por Unidad de Fiscalización, el Instituto Nacional Electoral estaba en condiciones para emitir un dictamen sobre los errores y omisiones en que incurrieron los sujetos sancionados a partir de la confronta entre los hallazgos detectados de los monitoreos efectuados en la vía pública e internet con la postura de los sujetos fiscalizados, como parte del entramado que comprende llevar a cabo la función fiscalizadora.

A partir de las particularidades relatadas, se advierte que con la omisión atribuida el ciudadano infractor no lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, debido a que no existió un impedimento total de las atribuciones de fiscalización y tampoco existió un intento de engañar a la autoridad, sino que solo concurrió un estado de error provocado por Morena.

D. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción

En el asunto en estudio, se estima que no hay elementos para considerar que el actor tuvo la intención de engañar a la autoridad, por las consideraciones que se exponen a continuación.

No obstante que en las normas en que se regulan la obligación de los precandidatos de presentar informes de sus ingresos y egresos de precampaña están vigentes desde el año dos mil catorce, los periodos de precampañas, así como de la obligación de los precandidatos de hacer entrega ante el partido político en que milita, se determina por los partidos políticos³³.

Con base en la premisa anterior, para determinar las circunstancias particulares en las que fue ejecutada la infracción, se debe tener presente

³³ En términos de lo dispuesto en los artículos 23, párrafo 1, inciso e), y 44, párrafo 1, inciso a), fracciones VI, y IX, de la Ley General de Partidos Políticos.



que la ejecución de actos de precampaña se encontraba condicionada a las características y temporalidad que determinara la Comisión Nacional de Elecciones de Morena, lo que también implicaba el plazo para la entrega del respectivo informe, de conformidad con el punto 9 de la convocatoria, esto es, estaba definido y condicionado por el partido la rendición de cuentas.

En efecto, aún y cuando en el orden jurídico se encuentran previstas las obligaciones de los precandidatos, la entrega de los informes de gastos de precampaña se determina por el órgano partidista facultado para ese efecto, en cada procedimiento electivo.

Conforme a ello, resulta válido concluir que el momento para que las precandidaturas cumplan con su obligación en materia de transparencia y rendición de cuentas se regula de manera directa por cada instituto político, sin que, en el caso, se advierta norma o disposición partidista alguna en que se dispusiera de forma expresa el momento en que se debía cumplir con esa obligación, ni siquiera que tenían que presentar los precandidatos sus informes de ingresos y egresos de precampaña.

Situación que generó falta de certeza para los ciudadanos y militantes que participaron en los procesos internos de Morena para seleccionar a los ciudadanos que postularía para las presidencias municipales en Coahuila, al no existir reglas claras sobre la rendición de cuentas y ante la postura del citado partido de que no habría precampañas que provocó un estado de error que no se equipara en una negativa de presentar el informe.

De igual forma, por cuanto hace al reconocimiento de Luis Fernando Salazar Fernández haya reconocido su registro como precandidato en la plataforma implementada para ese efecto por Morena, ello en manera alguna implica un elemento que denote un actuar negligente o indebido del señalado ciudadano, toda vez que la ejecución de actos de precampaña se encontraba condicionada a las características y temporalidad que determinara la Comisión Nacional de Elecciones de Morena, lo que también implicaba el plazo para la entrega del respectivo informe.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

De este modo, se puede apreciar que la omisión de presentar informes de precampaña atribuido al ciudadano, aun cuando fue requerido mediante oficio para que realizara las aclaraciones o presentara la documentación necesaria para subsanar la observación planteada, debe tenerse presente que la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña es, en un primer momento, de los partidos políticos, en tanto que la obligación de los precandidatos se configura frente al instituto político por el que pretenden ser postulados.

Cabe mencionar que aún y cuando los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de esa obligación, la autoridad sólo puede fincarles responsabilidad cuando les otorga las condiciones para poder cumplirla y, en el caso, no fue así, pues como quedó expuesto, el requerimiento realizado presentó deficiencias que impidió que el entonces precandidato pudiera ejercer de forma adecuada su derecho de defensa.

Además, existieron circunstancias que colocaron al ciudadano en una situación de confusión, debió a que Morena había informado a la autoridad que no se realizaron gastos de precampaña, aunado a que el señalado partido no dispuso la celebración de precampañas ni la entrega del informe.

Bajo las consideraciones expuestas, la valoración de las particularidades analizadas en el presente apartado y en los anteriores, las circunstancias particulares en las que, en todo caso, se cometió la infracción:

Circunstancias objetivas:

- Los plazos para la celebración de actos de precampañas y entrega de los informes se rigieron por lo señalado por Morena.
- Morena no estableció la celebración de precampañas.
- El referido instituto político incumplió con la obligación de señalar las fechas en las que se debería presentar los informes de ingresos y egresos de precampaña dispuesto en el artículo 44, párrafo 1, inciso a), fracción IX, de la Ley General de Partidos Políticos.
- Luis Fernando Salazar Fernández informó a la autoridad que se había registrado en la plataforma del partido como precandidato.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

- Morena informó a la autoridad fiscalizadora electoral que no realizó precampañas ni tampoco gasto alguno.
- En última instancia, la autoridad fiscalizadora electoral le solicitó que le informara sobre sus actos de precampaña y sus gastos y el ciudadano respondió lo solicitado.

Circunstancias subjetivas:

- El ciudadano Luis Fernando Salazar Fernández se encontraba en el equívoco de que no estaba obligado a presentar el informe de ingresos y gastos.
- El estado de erro fue provocado por Morena.
- La infracción cometida no impactó de forma trascendente o determinante en la fiscalización y la rendición de cuentas, dado que la autoridad fiscalizadora ya tenía identificados los gastos no reportados; el estado de error en el que se encontraba el recurrente; la existencia de disponibilidad procesal para atender los requerimientos; y, el monto implicado de los hallazgos no impactó en forma categórica en la función de fiscalización

Derivado de lo expuesto, se advierte que aun y cuando el referido ciudadano incumplió con la obligación de presentar el informe de precampaña exigido por la autoridad fiscalizadora, las circunstancias objetivas y subjetivas del caso, no indican una afectación a aspectos sustantivos del proceso electivo, porque aun y cuando el partido en que milita y la autoridad incurrieron en serias omisiones y deficiencias, el ciudadano dirigió su conducta a explicar a la autoridad la situación en la que se encontró y le señaló los elementos que consideró necesarios para evitar que se le impusiera alguna sanción.

E. Intencionalidad y los medios de ejecución

En el caso en estudio, estima que no es posible afirmar que Luis Fernando Salazar Fernández, a sabiendas de su obligación y de las consecuencias legales de su incumplimiento, haya tenido la intención de no entregar el informe, por lo que, en todo caso, la omisión atribuida debe considerarse como una infracción culposa.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Cabe destacar que el dolo en el delito de omisión se configura “*cuando el autor omite actuar dispuesto a asumir el resultado como consecuencia de su propia conducta*”³⁴, sin que en el caso se advierta que existan elementos para determinar el entonces precandidato estuvo dispuesto a asumir la consecuencia grave del incumplimiento de su obligación como lo es la pérdida de registro de su candidatura.

Este aspecto resulta relevante porque en el dolo, el sujeto activo encamina su actuar hacia la consecución del resultado típico³⁵, resultando en el caso absurdo que el entonces precandidato haya omitido la presentación del informe de precampaña a sabiendas de que dicha conducta omisiva lo llevaría a la pérdida de la candidatura y más, por el estado de error provocado por Morena que informó que no llevaría precampañas y nunca fijó reglas ni plazos para la celebración de precampañas.

Como se puede advertir, en la conducta de los precandidatos no existió un abuso del poder de evitación del resultado, lo que es característico del dolo³⁶, es decir, no existió una intencionalidad manifiestamente abusiva dirigida a evitar cumplir con la obligación exigida y asumir los efectos graves de una pérdida de registro, sino una intencionalidad motivada por la creencia errónea de que no le era exigible tal obligación.

Así, en los delitos culposos de omisión, la doctrina considera que el autor debe haber actuado con imprudencia, impericia o con inobservancia de los deberes a su cargo³⁷, lo que se observa en este asunto, en el que el entonces precandidato si bien “no deseaba la realización del perjuicio”³⁸ que le acarrearía su omisión, desatendió los deberes que su cargo exigía para

³⁴ Stratenwerth, Günter, *Derecho penal, parte general I, el hecho punible*, Navarra, Thomson-Civitas, 2005, p. 402.

³⁵ Véase la Tesis 1a. CVI/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS. Registro: 175605.

³⁶ Schünemann, Bernd, *Aspectos puntuales de la dogmática jurídico-penal*, Bogotá, Ibáñez, 2007, p. 185.

³⁷ Bacigalupo, Enrique, *Lineamientos de la teoría del delito*, Buenos Aires, Hammurabi, 2014, p. 158.

³⁸ Véase la Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1ª. CCLIII/2014 (10ª.) de rubro: NEGLIGENCIA. CONCEPTO Y CASOS EN QUE SE ACTUALIZA.



conocer las condiciones que lo enmarcaban y así poder evitar que se le aplicara una sanción grave.

De esta forma, el hecho de que fuera identificada durante el procedimiento de fiscalización la existencia de un solo video de propaganda del entonces precandidato y que éste conociera la norma a partir del requerimiento hecho por la Unidad de Fiscalización, no acreditan la voluntad abierta de incumplir con la obligación de presentar el informe de precampaña, dado que, al estimarse los elementos del estado equívoco del entonces precandidato, en todo caso denota negligencia o imprudencia por no atender a su deber de cuidado.

Por ello, es que resulta incuestionable que no está demostrado el elemento cognitivo que actualice el elemento volitivo para tener por acreditado el dolo directo, sino que la infracción atribuida es de naturaleza culposa debido a que el entonces precandidato incurrió en un error de prohibición sobre la base del estado de error en el que se encontraba por las causas antes expuestas, tomando en consideración lo siguiente:

- Morena no estableció los plazos para la celebración de precampañas ni para la presentación de los informes ante el partido, a pesar de ser una exigencia legal, por lo que el ciudadano se encontró imposibilitado para cumplir con la obligación.
- El partido político mantuvo en el error al ahora actor, ya no le aclaró la obligación de presentar el informe.
- El ciudadano Luis Fernando Salazar Fernández se encontraba en el equívoco de que no estaba obligado a presentar el informe de ingresos y gastos.
- El entonces precandidato tuvo voluntad procesal al colaborar durante el procedimiento de fiscalización desde el momento que atendió el oficio de errores y omisiones en el que informó que se registró en la plataforma de Morena como precandidato.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Por tanto, estimo que no es posible afirmar que Luis Fernando Salazar Fernández actuó de forma dolosa, sino que la infracción que se le atribuye es culposa.

F. Monto involucrado

En el presente caso debe tomarse en cuenta el monto involucrado, debido a que la Sala Monterrey ordenó a la autoridad responsable que, al momento de valorar la gravedad de las irregularidades, debía apreciar el monto económico o beneficio involucrado.

En ese sentido, se considera que el monto de los hallazgos no resulta determinante para establecer que la omisión de presentar el informe de precampaña resulta de una gravedad que amerite aplicar la sanción más alta dentro del catálogo contenido en la ley, como es la cancelación de registro de la candidatura para la que participó en el proceso interno partidista.

La razón de lo anterior es que cuantitativamente, el monto de los hallazgos de la propaganda identificada *-\$4,176.00 (cuatro mil ciento setenta y seis pesos 00/100 m.n.)*- no representa un monto que haya impactado de forma determinante el proceso fiscalización llevado a cargo por la autoridad responsable respecto de los recursos que no fueron reportados, puesto que si se toma en cuenta que el tope de gastos de precampaña fue de \$661,643.68 (seiscientos sesenta y un mil seiscientos cuarenta y tres pesos 68/100) fijado por el Instituto Electoral de Coahuila³⁹; el aludido monto únicamente equivale al 0.63% del tope de gastos de precampaña.

De esa manera, si la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y precandidatos a cargos de elección popular tiene por objeto garantizar la equidad en esas contiendas y el origen lícito de los recursos,

³⁹ Acuerdo IEC/CG/153/2020, publicado en el Periódico Oficial de Coahuila el uno de diciembre de dos mil veinte, que puede consultarse en la liga: <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/96-SS-1-DIC-2020.PDF>.



es el caso que la falta acreditada no es de una entidad que pueda considerarse significativa y mucho menos determinante.

Aunado a ello, debe destacarse que el material que constituyó la propaganda materia de controversia lo constituyó un video publicado en redes sociales (Facebook), respecto del cual la autoridad no allegó mínimos elementos que permitieran si quiera presumir, que tuvo una incidencia, si quiera significativa, en el electorado del municipio.

De esta forma, se fortalecen las afirmaciones del recurrente relativas a que el impacto de la publicación en redes sociales, si se toma en consideración que, a la fecha en que le fue impuesta la sanción, el material contabilizaba poco más de tres mil vistas, lo cual, en el mejor de los casos, solo implicaba el 0.58% de lista de electores del municipio.

Por lo anterior, contrario a lo que sostuvo el INE, en el presente asunto no existen elementos suficientes para concluir que la propaganda o material publicitario que fue detectado por la autoridad, en última instancia, haya generado una afectación sustantiva desde un punto de vista cuantitativo.

Tampoco se advierte la existencia de una afectación cualitativamente determinante que justifique la imposición de la mayor de las penas, toda vez que la autoridad responsable no acreditó la existencia de circunstancias que denoten una trascendencia de la violación, pues no acredita que se trate de recursos de origen ilícito, ni tampoco que su aplicación a los actos y propaganda detectada haya incidido en la obtención de la candidatura.

G. Impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad

Con base en lo expuesto en los apartados anteriores, se considera que **no hay elementos suficientes para considerar que la omisión se cometió dolosamente** y, por tanto, tampoco puede calificarse de gravedad mayor.

Contrario a ello, se estima que la omisión de presentar el informe de precampaña se cometió de forma culposa, al inducirse al error o premisa

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

incorrecta de que no existía la obligación de presentar el informe, por lo que la imposición de la máxima sanción resulta desproporcionada.

De ahí que en la especie se debe concluir que, con la simple omisión de presentar un informe de ingresos y gastos del entonces precandidato, no se transgredió principios constitucionales que deba traer aparejada la sanción de pérdida o cancelación del derecho al registro de una candidatura.

Ello porque la revisión de los informes constituye sólo uno de los elementos que la autoridad debe tomar en consideración al realizar la fiscalización, máxime que su función fiscalizadora se despliega durante toda la precampaña, al realizar monitoreos, recorridos, visitas, inspecciones, y con posterioridad lleva a cabo requerimientos, circularizaciones, comprobaciones, valuaciones, entre otros.

En ese sentido, no se advierte la manera en la que la omisión de presentar el informe haya impedido a la autoridad fiscalizadora cumplir con su función, sobre todo, porque, como se ha señalado, el entonces precandidato estaba en un estado de error provocado por Morena y la Unidad Técnica de Fiscalización, de tal manera que la omisión en la entrega del informe sin reporte de gasto no incidió en las actuaciones que la autoridad debía realizar.

Conclusiones

A partir de las consideradas desarrolladas con anterioridad, estimo que en el caso no es posible concluir que Luis Fernando Salazar Fernández cometió la conducta de manera dolosa, por lo que la omisión de presentar el informe no puede calificarse como una infracción de gravedad mayor.

En efecto, los elementos que obran en el expediente no permiten afirmar que el candidato sancionado mostró una actitud de negativa para la rendición del informe, pues está acreditado que a él se le formuló un requerimiento hasta el diecisiete de marzo, mismo que desahogó reconociendo su calidad de precandidato al haberse registrado en la plataforma de Morena para tales efectos y que se encontraba en el equívoco



de que no estaba obligado a presentar el informe de ingresos y gastos, provocado por el mismo instituto político.

Es por ello que, con independencia de lo acertado o no de las manifestaciones del entonces requerido o la omisión en que incurrió, lo cierto es que dicha situación no puede equipararse a una negativa para presentar el informe.

En cuanto al momento en que fue presentado el informe y si ello permitió fiscalizarlo, en el expediente existen elementos que debieron ser ponderados, por ejemplo, que la autoridad fiscalizadora ya tenía identificados los gastos no reportados; el estado de error en el que se encontraba el recurrente; la existencia de disponibilidad procesal para atender los requerimientos; y, el monto implicado de los hallazgos no impactó en forma terminante ni categórica en la función de fiscalización.

A partir de lo anterior, tampoco puede concluirse que la infracción en cuestión tuvo un impacto directo en los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como el modelo de fiscalización, toda vez que dichos principios no se afectaron de forma directa, grave y determinante, porque en ningún momento la autoridad fiscalizadora se vio imposibilitada para desplegar sus atribuciones, tan es así que detectó la existencia de propaganda que atribuyó a favor de Luis Fernando Salazar Fernández y realizó diligencias en el procedimiento de revisión de informes. Además de que se precisó el monto de los gastos no reportados.

Por ello, resulta inconcuso que en la especie no existen elementos suficientes para establecer de forma concluyente la presencia de dolo directo, toda vez que no está demostrado el elemento cognitivo que actualice el elemento volitivo, por lo que debe estimarse como una conducta culposa.

Esto es, no es posible afirmar que el referido ciudadano, a sabiendas de su obligación y de las consecuencias legales de su incumplimiento, decidió no entregar el informe, pues existen varios elementos que permiten deducir

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

que estaba en el equívoco de que no contaba con la obligación de presentarlo.

La razón de lo anterior es que el partido político fue, en gran medida, el causante de que el entonces precandidato en cuestión incurriera en un estado de incertidumbre por la falta de información relacionada con las obligaciones en materia de fiscalización, por ejemplo, no se le indicaron las fechas en que los precandidatos debían entregar el informe de gastos al partido y nunca le solicitó información de tipo financiera.

Las relatadas circunstancias llevan a la conclusión de que no hay suficientes elementos para sostener objetivamente que el entonces precandidato tenía pleno conocimiento de la obligación en cuestión y las consecuencias legales de no cumplirla y que, a pesar de ello, decidió actuar al margen de la ley, por lo que consideramos que la omisión en que incurrió fue de tipo culposo.

De ahí que no es posible sostener que la falta fue grave mayor y, mucho menos, que resulta proporcional que debía sancionarse al actor con la pérdida del derecho a registrarse como candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila.

Es así atendiendo a que, como previamente se sostuvo, en todo caso la negativa o cancelación de registro constituye una sanción que; si bien, ha sido calificada como constitucional, atendiendo a los valores que tutela el texto fundamental, tiene una incidencia nulificante respecto del derecho a ser votado de las y los aspirantes a un cargo de elección popular, el cual se encuentra tutelado igualmente por el artículo 35 de la Constitución Federal, así como el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros ordenamiento de orden supremo.

En este sentido, si bien, el ejercicio del derecho a ser votado puede válidamente ser regulado en los ordenamientos legales, ello debe realizarse respetando su contenido esencial y, por tanto, sin condiciones que hagan nugatorio su contenido, o bien sean irrazonables, carentes de una base objetiva o desproporcionadas.



Ese ha sido el criterio sostenido por el Máximo tribunal constitucional nacional al referir que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente. Es por ello que, debe optarse por la interpretación que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado, en caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos sobre el significado de una norma restrictiva.

De esta forma, cualquier restricción que se imponga al ejercicio de los derechos políticos deberá basarse en criterios objetivos y claros; y no podrán suspenderse ni negarse, salvo por motivos razonables previstos en la legislación.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha identificado al derecho de acceso al cargo y su ejercicio de conformidad con la ley, como una de las condiciones necesarias para alcanzar una sociedad democrática, así como la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; la existencia de un régimen plural de participación; y, la separación e independencia de los poderes públicos.

Bajo esta óptica, la disposición de exigencias para el ejercicio del derecho a la participación política no es absoluta, sino que también se encuentra sujeta a los parámetros convencionales del Pacto de San José, y al sistema interamericano; es decir, cumplir con los requisitos de legalidad, y que estén dirigidos a cumplir una finalidad legítima, sean necesarios y proporcionales en una sociedad democrática.

Bajo esa lógica, en el caso, resulta desproporcionada, en el caso, la imposición de una sanción que anula la posibilidad de que el recurrente pueda participar en la elección de la autoridad municipal, atendiendo a que, como previamente quedó evidenciado, la infracción que quedó acreditada no impactó de manera significativa o tuvo una incidencia mayúscula en los principios de rendición de cuentas y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, tutelados por la norma.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Es por ello que; si bien, la omisión del recurrente debe ser sancionada, la calificación de la conducta y circunstancias de la actualización de la infracción impiden que esta pueda calificarse como de una gravedad mayor, pues como previamente quedó expuesto, los elementos que obran en el expediente resultan insuficientes para considerar que la actualización de la infracción vulneró las condiciones de equidad de la contienda, y que generó condiciones de ventaja en favor del recurrente, ni que tuvo un impacto mayúsculo o insalvable respecto de las facultades de revisión de la autoridad fiscalizadora.

Sólo bajo esas condiciones, en las que quedara acreditada una afectación mayor a los principios tutelados por el sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, y personas que ocupen alguna precandidatura o candidatura, resultaría proporcional la imposición de una sanción que anula totalmente el ejercicio de un derecho humano, como es la negativa de registro de una candidatura.

En caso contrario, se insiste, la autoridad debe considerar de entre las otras sanciones previstas en el catálogo dispuesto en la legislación (amonestación o multa), la sanción que tenga una incidencia proporcional en el derecho a ser votado, frente al daño o incidencia real que tuvo la infracción en la función de revisión de la autoridad electoral nacional, y como medida efectiva que inhiba la comisión de la infracción.

En consecuencia, resulta procedente **revocar la sanción impuesta a Luis Fernando Salazar Fernández** en el acuerdo impugnado, consistente en la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato en comento o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación de éste.

Esto, para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral dicte otra resolución en la que habrá de sujetarse a los términos expuestos en esta ejecutoria, en la inteligencia de que la falta cometida no puede ser calificada como grave mayor, ni la conducta como dolosa, ni, por ende, imponer por ello la sanción más severa, que es la pérdida del derecho a ser registrado exclusivamente como candidato al cargo de presidente municipal del



Ayuntamiento de Torreón, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Coahuila.

IV. Efectos de la sentencia

En consecuencia, en mi concepto resultaba procedente lo siguiente:

- **Revocar** la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey en el recurso de apelación SM-RAP-74/2021 y acumulado.
- En plenitud de jurisdicción, **revocar** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la calve INE/CG383/2021, **solo por lo que hace a la sanción** impuesta a Luis Fernando Salazar Fernández, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a presidente municipal de Torreón, Coahuila por Morena, así como todos los actos que deriven de dicha determinación.
- Lo anterior, para el efecto de que, en un plazo no mayor a setenta y dos horas, **el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita una nueva** en determinación en donde califique e individualice de nueva cuenta la sanción, descartando la posibilidad de sancionar a Luis Fernando Salazar Fernández con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a la presidencia municipal citada.
- **Ordenar** al Instituto Electoral de Coahuila para que, deje sin efectos cualquier determinación derivada de la negativa o cancelación de registro y que, de inmediato, registre a Luis Fernando Salazar Fernández como candidato de Morena a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila, previa revisión de la satisfacción de los restantes requisitos de elegibilidad.
- Una vez hecho lo anterior, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes, las autoridades administrativas electorales **deberán informar a este órgano jurisdiccional** el cumplimiento dado a esta ejecutoria, remitiendo las constancias que lo acrediten.

Las consideraciones anteriores son los que considero debieron prevalecer y, en consecuencia, las expongo para que formen parte del presente voto

**SUP-REC-363/2021
Y ACUMULADO**

particular en los presentes medios de impugnación.

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.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO.

1. De manera respetuosa, disentimos del criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno, porque consideramos que no se actualiza el requisito especial de procedencia, razón por la cual, al estar admitidos los medios de impugnación, se debió decretar el sobreseimiento, conforme a las razones siguientes.
2. El sistema de justicia electoral a nivel federal es uniinstancial por regla y biinstancial por excepción. Las sentencias de las Salas Regionales, exceptuando a la Sala Regional Especializada, se emiten en única instancia y son definitivas y firmes en los: **i)** recursos de apelación; **ii)** juicios de la ciudadanía; **iii)** juicios de revisión constitucional electoral y **iv)** juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, lo que evidencia que son inimpugnables, siempre que sean referidas a temas de legalidad⁴⁰.
3. Ahora, la biinstancialidad del sistema se obtiene de lo previsto para el recurso de reconsideración. El artículo 61 de la Ley

⁴⁰ Artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, 189 y 195, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, 25, 40, 41, 42, 43, 43 Bis, 43 Ter, 44, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 87 y 94, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo⁴¹ dictadas por las Salas Regionales, en los casos siguientes:

- a) En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores, así como la asignación por el principio de representación proporcional respecto de dichos cargos; y
 - b) En los demás juicios o recursos, cuando se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución.
4. Por otra parte, se debe mencionar que la Sala Superior ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración cuando en una sentencia de fondo de Sala Regional y los disensos del recurrente versen sobre planteamientos en los que:
- A. Expresa o implícitamente inaplique leyes electorales⁴², normas partidistas⁴³ o consuetudinarias de carácter electoral⁴⁴.
 - B. Omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales⁴⁵.
 - C. Declare infundados los planteamientos de inconstitucionalidad⁴⁶.
 - D. Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias⁴⁷.
 - E. Ejercza control de convencionalidad⁴⁸.

⁴¹ Ver jurisprudencia 22/2001 de esta Sala Superior. La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en: <http://bit.ly/2CYUly3>.

⁴² Ver jurisprudencia 32/2009 de esta Sala Superior.

⁴³ Ver jurisprudencia 17/2012 de esta Sala Superior.

⁴⁴ Ver jurisprudencia 19/2012 de esta Sala Superior.

⁴⁵ Ver jurisprudencia 10/2011 de esta Sala Superior.

⁴⁶ Criterio aprobado por la Sala Superior, en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil doce, al resolver los recursos de reconsideración **SUP-REC-57/2012** y acumulado.

⁴⁷ Ver jurisprudencia 26/2012 de esta Sala Superior.

⁴⁸ Ver jurisprudencia 28/2013 de esta Sala Superior.



- F. Aduzca la existencia de irregularidades graves con la posibilidad de vulnerar principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, deje de realizar el análisis de tales irregularidades⁴⁹.
 - G. Aduzca el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación⁵⁰.
 - H. Cuando deseche o sobresea el medio de impugnación, derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales⁵¹.
 - I. Cuando se violen las garantías esenciales del debido proceso o exista un error evidente e incontrovertible, apreciable de la simple revisión del expediente, que sea determinante para el sentido de la sentencia cuestionada⁵².
 - J. Cuando esta Sala Superior considere que la materia en controversia es jurídicamente relevante en el orden constitucional⁵³.
5. Como se ve, las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración precisadas se relacionan con el estudio de constitucionalidad o convencionalidad de normas jurídicas y su consecuente inaplicación, en caso de concluirse que contravienen el texto constitucional.
6. Lo anterior, porque el citado medio de impugnación no constituye una segunda instancia procedente en todos los casos, por lo que, de no adecuarse a alguno de los supuestos legales y/o jurisprudenciales, el recurso será notoriamente improcedente, lo

⁴⁹ Ver jurisprudencia 5/2014 de esta Sala Superior.

⁵⁰ Ver jurisprudencia 12/2014 de esta Sala Superior.

⁵¹ Ver jurisprudencia 32/2015 de esta Sala Superior.

⁵² Ver jurisprudencia 12/2018 de esta Sala Superior.

⁵³ Véanse al respecto, entre otras, las sentencias emitidas en los recursos de reconsideración SUP-REC-214/2018, SUP-REC-531/2018, SUP-REC-851/2018, así como SUP-REC-1021/2018 y sus acumulados.

**SUP-REC-363/2021
Y ACUMULADO**

que conlleva al desechamiento de plano de la demanda respectiva.

7. Al respecto, en el análisis de diversos recursos, la Sala Superior ha establecido una extensa línea de resolución en el sentido de que constituyen aspectos de estricta legalidad, los temas relativos a: **i)** el cumplimiento del principio de congruencia; **ii)** la exhaustividad; **iii)** la sustanciación de procedimientos administrativos y de procesos jurisdiccionales; **iv)** la tramitación de medios de impugnación; **v)** la acreditación de los requisitos de procedibilidad; **vi)** el estudio de causales de improcedencia; **vii)** la valoración probatoria y **viii)** la interpretación y/o aplicación de normas secundarias.
8. En ese sentido, se ha concluido que cuando se aducen exclusivamente conceptos de agravio sobre tales aspectos, el medio de impugnación es improcedente; y en el supuesto de que el recurso sea procedente, por presentar algún aspecto de constitucionalidad, los conceptos de agravio que se refieren a los temas indicados en el párrafo anterior se califican como inoperantes o ineficaces, dado que al ser temas de legalidad exceden de la excepcionalidad de la procedencia del recurso de reconsideración, cuya naturaleza es conocer de temas de constitucionalidad o convencionalidad.
9. Por otra parte, se debe resaltar que la línea jurisprudencial de la Sala Superior, relativa a la procedibilidad del recurso de reconsideración ha ido evolucionando y ha admitido modulaciones.



10. En lo que al caso interesa, la Sala Superior ha estimado que el recurso de reconsideración procede, entre otros supuestos, cuando la Sala Regional declare inoperantes los conceptos de violación relacionados con temas de constitucionalidad. Lo anterior, conforme a la jurisprudencia 10/2011, de rubro: *“RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES”*⁵⁴.
11. Ahora, en precedentes recientes, la Sala Superior ha modulado la aplicación de ese criterio, bajo la consideración esencial de que no basta con que la Sala Regional haya declarado inoperantes o desestimado los agravios en los que se plantea algún aspecto de constitucionalidad para que se admita el recurso de reconsideración por esa sola circunstancia.
12. Esa modulación se ha basado en la idea central de que la reconsideración es un recurso extraordinario cuya materia debe circunscribirse a cuestiones genuinas de constitucionalidad. Bajo ese contexto, para determinar la procedencia del recurso, se ha considerado oportuno realizar un examen preliminar de los agravios con el objeto de determinar si los planteamientos del recurrente (frente a la sentencia de la Sala Regional) conllevarían o no a un verdadero estudio de fondo de alguna cuestión constitucional. Si de ese examen preliminar de los agravios se obtiene que éstos no son aptos para emprender un estudio de constitucionalidad, entonces el recurso resulta improcedente, en

⁵⁴ De la Décima Época; consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; libro 55, junio de 2018; tomo II; Pág. 704

**SUP-REC-363/2021
Y ACUMULADO**

la medida que no hay que materia de estudio que justifique el análisis de fondo del medio de impugnación extraordinario.

13. La forma en que ha procedido la Sala Superior en esos casos se ha orientado por la jurisprudencia 1a./J. 39/2018, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO LOS AGRAVIOS TENDENTES A COMBATIR LA DECLARATORIA DE INOPERANCIA DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD CUYO ESTUDIO FUE OMITIDO POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RESULTEN IGUALMENTE INOPERANTES”*.
14. Los precedentes en los que Sala Superior ha procedido en los términos indicados son los recursos de reconsideración **SUP-REC-128/2021**, **SUP-REC-1/2021**, **SUP-REC-114/2020** y **SUP-REC-19/2019**, en los que se han sostenido, entre otras las consideraciones esenciales, siguientes:

[...]

Tampoco se surte el supuesto de que la Sala responsable hubiere calificado como inoperante algún planteamiento de inconstitucionalidad, ante lo cual, operaría el criterio de este Tribunal Electoral de que, ante la calificación de un planteamiento de constitucionalidad como inoperante por parte de la responsable, es necesario que existan agravios tendentes a combatir dicha calificativa pues, en caso contrario, el medio de impugnación debe desecharse.

Justamente, esa falta de controversia directa de las consideraciones de la Sala responsable son las que derivarían en declarar inoperantes los agravios y, por tanto, al desechamiento del medio de impugnación.

[...]

15. En el caso concreto, quienes suscribimos este voto consideramos que, si bien la Sala Regional Monterrey declaró inoperante, por novedoso, un agravio relacionado con la solicitud



de inaplicación de una disposición legal, por considerarla inconvencional, ya que prevé la atribución del Instituto Nacional Electoral de seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro de una candidatura, tal circunstancia no justifica la procedencia del recurso de reconsideración.

16. Lo anterior, porque la inoperancia decretada por la Sala Monterrey se encuentra ajustada a derecho y eso impide que la Sala Superior pueda realizar un estudio de fondo sobre la inconvencionalidad alegada.
17. Para demostrar lo anterior, debe recordarse que el Instituto Nacional Electoral emitió una primera resolución en la que sancionó al inconforme con la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado como candidato a una presidencia municipal, porque omitió rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña. Esto, con fundamento en el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
18. En contra de esa primera resolución, el inconforme presentó ante la Sala Monterrey una primera impugnación —recurso de apelación SM-RAP-45/2021, resuelto de manera acumulada al SM-RAP-41/2021 y acumulados— en la que no planteó la inconvencionalidad del artículo 229 de la mencionada Ley General.
19. La Sala Monterrey resolvió esa primera impugnación y determinó revocar la resolución impugnada para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral dictara una nueva conforme a los lineamientos que se le precisaron.

**SUP-REC-363/2021
Y ACUMULADO**

20. En la segunda resolución, la autoridad administrativa mantuvo la sanción de pérdida o cancelación del derecho a ser registrado.
21. El inconforme impugnó esa nueva determinación a través de la apelación de la que deriva este recurso de reconsideración y planteó, entre otros agravios, el relativo que debe inaplicarse el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque lo considera inconvencional.
22. La Sala Monterrey desestimó el argumento de inconvencionalidad con el argumento central de que es inoperante, porque no se hizo valer en la apelación que se interpuso contra la primera resolución en que se sancionó al inconforme.
23. Así, siguiendo la línea jurisprudencial modulada de la Sala Superior, se estima que la sola circunstancia de estimar inoperantes los planteamientos de inaplicación no actualiza, por sí, el supuesto de procedencia previsto en la jurisprudencia 10/2011, ya que conforme a la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se ha citado y aplicado por este órgano colegiado, un aspecto fundamental es que el análisis sobre el planteamiento de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una ley electoral es de tal trascendencia que, con independencia de que la Sala Regional competente haya resuelto analizar o no la norma electoral, cuya constitucionalidad resulte controvertida, o incluso estimar inoperante el argumento respectivo, es conforme a derecho concluir que la sentencia de primera instancia debe ser sometida a revisión, en segunda instancia, por esta Sala



Superior, mediante el recurso de reconsideración, a fin de dar certeza a los justiciables sobre los parámetros en los que se sustentan los criterios de este Tribunal Electoral, respecto de la constitucionalidad de las leyes electorales.

24. Sin embargo, cuando de una revisión *a priori*, se advierta algún impedimento para que este órgano jurisdiccional realice el análisis de constitucionalidad omitido por la Sala Regional, resulta ocioso estimar procedente el recurso, porque es claro que no se cumplirá con objetivo de la jurisprudencia, respecto a que exista pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma controvertida, para que sirva de parámetro constitucional a los justiciables.
25. En el caso concreto, la pretensión final del recurrente es que la Sala Superior analice la inconvencionalidad del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por prever la atribución del Instituto Nacional Electoral de seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro y esa pretensión es la que podría justificar la procedencia del recurso de reconsideración.
26. Sin embargo, como ha sido indicado, la Sala Regional responsable estimó inoperantes, por novedosos, los argumentos relacionados con la solicitud de inaplicación por inconvencionalidad, porque el accionante no hizo valer tal cuestión en el primer recurso de apelación, para controvertir la primera resolución en la que la autoridad administrativa electoral aplicó tal precepto y que constituyó el acto de aplicación y no así resolución en cumplimiento a la sentencia de tal recurso primario.

**SUP-REC-363/2021
Y ACUMULADO**

27. En este sentido, de admitirse el recurso con motivo de la inoperancia del agravio, ello sólo derivaría en estimar correcta dicha calificativa, sin que sea posible el estudio de constitucionalidad, de manera que no se justifica su procedencia, pues existe un impedimento jurídico para analizar la inaplicación del precepto tildado de inconvencional, por lo que el recurrente no alcanzaría su pretensión de abordar el análisis del convencionalidad del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera que sería inconducente la reconsideración.
28. Esto es así, porque debe tenerse en cuenta que, conforme al sistema de medios de impugnación en materia electoral, los justiciables que se inconformen con determinados actos, tienen la carga de hacer valer todos los agravios que consideren les causen, incluidos los relativos a inaplicación de leyes, porque desde ese momento se determina la materia de la litis, que no puede modificarse en la cadena impugnativa que continúen.
29. En el presente caso, el acto de aplicación de las normas cuestionadas por el ahora recurrente fue el emitido por la autoridad administrativa electoral nacional, mediante el que determinó la pérdida del derecho a ser registrado como candidato, o ya estándolo con la cancelación del mismo, al no haber presentado su informe de gastos de precampaña debió solicitar su inaplicación al controvertirlo por primera vez y al no haberlo hecho provoca que en no pueda hacerlo valer ante una resolución en cumplimiento a la sentencia que resolvió sobre la impugnación primaria, es decir, el único acto de aplicación fue el referido, que no fue cuestionado en su oportunidad.



30. Por ello, no advertimos, a partir de lo expuesto y acontecido en la cadena impugnativa y del escrito de demanda, la existencia de condiciones jurídicas que justifiquen la revisión extraordinaria de la resolución controvertida, tal como lo pretende deducir el recurrente.
31. Además, debemos precisar que la sentencia impugnada, así como de los escritos de demanda, no advertimos que exista un tema o tópico de constitucionalidad o convencionalidad que conlleve a que se actualice el supuesto legal o alguno de las hipótesis jurisprudencialmente previstas para la procedibilidad excepcional del recurso de reconsideración y tampoco se da el requisito de que el tema deba ser dilucidado por la Sala Superior, dada su trascendencia e importancia, dado que la Sala Superior ya se pronunció sobre la pérdida del derecho a ser registrado a una candidatura o la cancelación del registro como sanción ante la omisión de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña, en el recurso de apelación SUP-RAP-108/2021 y acumulados, así como en el juicio para la ciudadanía SUP-JDC-623/2021 y acumulados.
32. Por tanto, si la Sala Regional Monterrey, al emitir su sentencia no analizó la proporcionalidad la sanción prevista en la norma⁵⁵; tampoco realizó alguna inaplicación expresa o implícita de la normativa electoral, es evidente que no se abordó alguna temática de constitucionalidad o convencionalidad, refuerza nuestra opinión de que no se surte el requisito especial de procedencia, ya que los recurrentes no cuestionan la

⁵⁵ Como se hizo, por ejemplo, en el recurso de reconsideración SUP-REC-265/2021.

**SUP-REC-363/2021
Y ACUMULADO**

constitucionalidad de la falta, sino la omisión de valorar elementos atenuantes para la imposición de la sanción.

33. Contribuye a lo anterior, que la Sala Superior tiene el criterio reiterado en el sentido de que, para que proceda el recurso, la sentencia impugnada debió desarrollar un ejercicio argumentativo mínimo en el sentido de realizar un auténtico estudio de constitucionalidad o convencionalidad. En otras palabras, la resolución combatida debe contener razonamientos jurídicos que se encaminen a la realización de estudios o análisis de temas en los que se analicen normas a la luz del denominado bloque de constitucionalidad o en el que se fijen alcances de una previsión constitucional.
34. Por tanto, como hemos dejado asentado, la sentencia impugnada no contiene argumentos que actualicen alguno de los supuestos de procedencia, en razón de que la Sala Regional Monterrey no dejó de aplicar, explícita o implícitamente, una norma electoral, consuetudinaria o partidista; tampoco desarrolló consideraciones de inconstitucionalidad de alguna disposición aplicable al caso, o algún pronunciamiento sobre convencionalidad.
35. Así, para nosotros es evidente que la Sala Regional Monterrey limitó su estudio a verificar la legalidad de una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a lo ordenado por ese órgano jurisdiccional, respecto del ejercicio de individualización en la que se determinó imponer la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de MORENA a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila, en



el proceso electoral local dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021), porque la omisión absoluta de presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña genera una afectación, entre otros, a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia (sin que resulte trascendente el monto involucrado), que son de mayor trascendencia al interés del aspirante.

36. Todo lo anterior nos permite arribar a la conclusión de que, en el caso en estudio, no subsiste ningún problema de constitucionalidad que permita la intervención de esta instancia judicial, por lo que al no actualizarse alguno de los supuestos de procedibilidad del recurso de reconsideración previstos por la normativa electoral aplicable y los criterios emitidos por esta Sala Superior, lo conducente es que, al estar admitida la demanda, se decrete el sobreseimiento de los medios de impugnación.
37. Las razones expuestas sustentan la emisión de este voto particular conjunto.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

VOTO RAZONADO⁵⁶ QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-363/2021 Y SU ACUMULADO.

Emito este voto razonado, ya que comparto la decisión aprobada por la mayoría de la Sala Superior en la sentencia emitida en este asunto; sin embargo, considero necesario reiterar la postura que, en esencia, sostuve ante este órgano jurisdiccional el pasado nueve de abril, al analizar los medios de impugnación SUP-JDC-416/2021 y acumulados, así como el SUP-JDC-623/2021 y acumulados.

Comparto el deber de confirmar la pérdida del derecho de Luis Fernando Salazar Fernández a ser registrado como candidato de MORENA a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila debido a la omisión de presentar el informe de precampaña que exige el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵⁷.

En este sentido, de nueva cuenta, expondré la que considero debe ser la interpretación de dicha norma, para finalmente concluir con su aplicación al caso concreto.

1. Interpretación del artículo 229 de la LEGIPE

Con la finalidad de dar claridad a mi exposición, resulta pertinente transcribir el contenido de los artículos 229, párrafo 3 y 456, párrafo 1, inciso c), de la LEGIPE:

Artículo 229. [...]

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

⁵⁶ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁵⁷ En adelante LEGIPE.



obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.

Artículo 456.

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

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

I. Con amonestación pública;

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

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

Del análisis de ambos artículos, considero que deben distinguirse dos hipótesis normativas.

La primera de ellas refiere a la sanción que corresponde a la persona precandidata que omite presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña y haya resultado vencedora en el proceso interno de selección para ocupar la candidatura motivo de la precampaña.

La segunda hipótesis concierne al resto de las precandidaturas que no lograron la postulación a la candidatura por parte del partido político.

La distinción entre estas hipótesis resulta relevante, debido a que la sanción correspondiente se encuentra graduada en atención a la gravedad de la

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

omisión de presentar el informe de precampaña, como consecuencia del supuesto en que su ubique la persona infractora.

Al respecto, el catálogo de sanciones establecido en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), de la LEGIPE establece tres tipos posibles de sanciones: **i)** amonestación pública, **ii)** multa o **iii)** la pérdida del derecho de la persona precandidata a ser registrada en la candidatura o la cancelación de esta candidatura en caso de que ya se hubiese realizado.

En ese sentido, la gravedad de la sanción a imponer se encuentra condicionada a la infracción cometida y a la calidad de la persona infractora. En lo que refiere a la infracción, la ley establece el supuesto más grave que es el de la omisión en la presentación del informe de precampaña. La gravedad de esta conducta deviene de la importancia y objeto de la fiscalización de las precampañas conforme a los estándares establecidos en la Constitución federal, a partir del modelo de fiscalización de dos mil catorce.

En el texto constitucional se reconoce el derecho de la ciudadanía a ser votada; sin embargo, este derecho está sujeto a determinados requisitos, condiciones y términos, establecidos en la legislación secundaria. En el caso del requisito de presentación de informes de precampaña, el objeto de la norma es el de transparentar la actuación de los partidos políticos, así como de sus integrantes y de todas las personas que participen en los procesos electorales, garantizando una correcta rendición de cuentas ante la autoridad fiscalizadora.

A través del régimen de fiscalización, lo que se pretende es dar certeza y transparencia en las cuentas, esto es, el origen de los recursos y su debido control, tutelando que la actividad de los entes políticos se desempeñe en apego a la legalidad.

Establecidos estos principios y objetivos del régimen de fiscalización, entonces es que se puede identificar la gravedad de la infracción consistente en la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña que exige la ley.



No obstante, la omisión se identifica como la infracción más grave; sin embargo, no es la única que puede cometerse en relación las irregularidades en la presentación de los informes de precampaña. La Sala Superior ha distinguido entre la omisión y la presentación extemporánea de los informes de precampaña. Respecto de esta segunda infracción, al resolver el expediente SUP-JDC-1521/2016 y acumulado, el Tribunal Electoral determinó que era desproporcional la imposición de la sanción correspondiente a la pérdida del derecho de registro del entonces actor como candidato, debido a que, en el caso, no hubo una omisión en la presentación del informe de precampaña, sino una presentación extemporánea.

En ese sentido, se ha reconocido en los precedentes de la Sala Superior que la sanción por irregularidades en la presentación de los informes de precampaña se encuentra graduada en atención a la gravedad de la conducta cometida. Siendo la presentación extemporánea un supuesto menos grave frente a la omisión total, en virtud de que la primera permite aún (en principio) que la autoridad electoral ejerza su función fiscalizadora, en tanto la segunda hace nugatoria esta función, teniendo cada infracción una sanción distinta en atención a la gravedad.

Como segundo elemento, debe distinguirse que la omisión no tendrá las mismas consecuencias ni producirá el mismo daño si se actualiza respecto de la persona precandidata que habrá de ocupar una candidatura o cuando se actualiza respecto de aquellas personas que únicamente ocuparon una precandidatura, pero que no fueron seleccionadas para ser postuladas para contender por el cargo de elección.

En el caso de la persona seleccionada para ocupar la candidatura, la omisión de presentar el informe de precampaña produciría consecuencias de la máxima gravedad de mantenerse la postulación, pues se validaría la participación en la contienda electoral de una candidatura respecto de la que subsisten cuestionamientos sobre los recursos empleados para realizar las actividades necesarias para llamar al voto a su favor.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

En lo que respecta a aquellas personas que no alcanzaron la postulación, la gravedad de la omisión de presentar el informe de precampaña es una cuestión que tiene que analizarse atendiendo al caso concreto, pues el daño y las implicaciones de esta infracción obedecerán a las circunstancias en que se hayan cometido, tomando en consideración que no son las personas postuladas a la candidatura motivo de la precampaña.

Esto corresponde al espíritu del legislador en la reforma de dos mil catorce, que claramente establece la pena máxima en caso de omisión en la presentación del informe por parte del candidato vencedor en la contienda, en tanto que para los precandidatos perdedores en dicha contienda la ley remite para fijar la sanción al Libro Octavo de la LEGIPE que establece un catálogo de sanciones que van de la amonestación pública a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato.

Con base en esta interpretación que distingue dos hipótesis sancionatorias distintas reguladas en el artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE, respecto de la cual pueden actualizarse diferentes infracciones con distintos grados de gravedad y que se establecen los parámetros para determinar la sanción aplicable conforme al artículo 456, párrafo 1, inciso c), de la misma ley, es que resulta innecesario desarrollar una interpretación conforme de las normas precisadas.

De esta manera, advierto que los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE son constitucionales.

Además, es necesario precisar que la Sala Superior en diversos precedentes ya ha establecido que, en caso de presentación extemporánea del informe, siempre y cuando la extemporaneidad se dé en un plazo razonable que permita a la autoridad ejercer su función fiscalizadora, debe sancionarse acorde con el artículo 456 de la LEGIPE, en tanto que la omisión en su presentación debe sancionarse con la pena máxima.

2. Caso concreto

Establecida la interpretación de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la LEGIPE, considero que lo conducente es



confirmar la sanción impuesta a Luis Fernando Salazar Fernández consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de MORENA a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila.

Es mi convicción que el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información, asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos relativas a los procedimientos electorales, federal y locales, así como de las precampañas y campañas de las precandidaturas y candidaturas, respectivamente.

La obligación fundamental de presentar informes de precampaña ante el Instituto Nacional Electoral, entre otros, corresponde a los partidos políticos, pues de conformidad con el sistema nacional de fiscalización los institutos políticos son responsables ante el Instituto Nacional Electoral de la presentación de los mencionados informes.

Las precandidaturas que participen en los procedimientos internos de los partidos políticos tienen el deber jurídico de presentar sus informes de ingresos y egresos de precampaña, ante los partidos políticos.

Así, en principio las precandidaturas no tienen el deber jurídico de presentar sus informes de ingresos y egresos en precampaña, ante la autoridad administrativa electoral nacional, pues sólo de forma excepcional se podrá hacer.

La omisión de presentar los informes de precampaña constituye una infracción por parte de los partidos políticos y de las precandidaturas, en caso de incumplimiento, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable.

Con relación al procedimiento de fiscalización, los partidos políticos tienen obligaciones ineludibles que deben cumplir al margen de la forma de proceder de las precandidaturas.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

El hecho de que una precandidatura no presente su informe de gastos de precampaña no exime al partido de cumplir con su obligación de presentar ante la Unidad de Fiscalización el informe respectivo, el cual podría ser presentado en ceros, si el partido advierte que la precampaña no recibió ingresos y que en ellas no se realizaron gastos⁵⁸.

En el caso, no hay evidencia de que el precandidato o Morena hubieran presentado oportunamente ante la autoridad administrativa el informe correspondiente, por lo que es la evidente imposibilidad de la autoridad fiscalizadora de instrumentar y desahogar su actividad conforme a los plazos estipulados en la Ley General de Partidos Políticos.

Por ello, si bien la sanción debe ser justipreciada al cumplimiento inoportuno, valorando el plazo en el que se presenta el informe, en el caso, se coartó la posibilidad de que la autoridad administrativa ejerciera las facultades de fiscalización en su integridad.

La reforma constitucional de dos mil catorce en la materia, revolucionó el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo.

En consecuencia, desde mi visión las faltas cometidas afectaron y pusieron en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, ante la falta de conocimiento y debido control contable de las actividades del partido político, así como uno de los principios que persigue la fiscalización, que es no permitir que se desconozca el origen de los recursos que provengan de fuente privada.

Por ello, advierto que fue correcto el reconocimiento en este caso de la autoridad responsable respecto de la omisión en presentar el informe de precampaña relativo al proceso electoral local ordinario 2020-2021 respecto de la candidatura a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila.

⁵⁸ Ver sentencia SUP-RAP-116/2015, p. 26.



En ese sentido, toda vez que Luis Fernando Salazar Fernández fue la persona seleccionada por MORENA para ocupar la candidatura a la presidencia municipal referida; la omisión en la presentación del informe de precampaña se ubica en la sanción máxima, esto es, no poder ser registrado, al tratarse una falta de mayor gravedad. Por tanto, a mi consideración, desde un inicio fue correcta la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de sancionarle con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila.

Cabe reiterar que no se puede validar el que un partido político declare no tener precandidatos, ni precampaña para justificar la omisión absoluta de presentación de informes, ya que esto implicaría un fraude a la ley, esto guarda relación con la esencia de la jurisprudencia 9/2016, cuyo rubro señala: **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA.**

3. Conclusión

He sostenido que la democracia, como un sistema que permite la participación activa y pasiva de la ciudadanía en la conformación del poder político, es también un sistema de rendición de cuentas de todos los actores políticos ante la sociedad. Por ello, la labor de las y los jueces constitucionales debe ante todo buscar en la interpretación de la norma el equilibrio entre los derechos individuales y los colectivos.

La fiscalización de los partidos políticos y de las candidaturas se ubica como una obligación de actores políticos y un derecho de la ciudadanía en conocer el uso y destino de los recursos públicos. De esta manera, la persona juzgadora debe ponderar los principios de legalidad y certeza, la obligación de transparencia, el derecho político a ser votado de los precandidatos y el derecho colectivo a la información, para efecto de garantizar la viabilidad de todo modelo.

SUP-REC-363/2021 Y ACUMULADO

Así, la presentación de los informes de precampaña constituye un acto que integra el necesario proceso de fiscalización de los recursos que se ejercen en un proceso electoral. La omisión en su presentación constituye una falta grave que imposibilita el correcto desarrollo de los procesos de fiscalización y, con ello, se vulneran los principios que esta tutela.

Por tal motivo, formulo el presente **voto razonado**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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. Asimismo, en el acuerdo general 8/2021.