



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SM-RAP-64/2021

**RECURRENTE:** EDGAR JIMÉNEZ TREJO

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

**MAGISTRADA PONENTE:** CLAUDIA VALLE  
AGUILASOCHO

**SECRETARIO:** JUAN ANTONIO PALOMARES  
LEAL

**COLABORÓ:** EDÉN ALEJANDRO AQUINO  
GARCÍA

Monterrey, Nuevo León, a veintiocho de abril de dos mil veintiuno.

**Sentencia definitiva** que por un lado confirma la resolución INE/CG255/2021, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con los planteamientos sobre el desistimiento voluntario a la candidatura independiente y, el supuesto fallo técnico del Sistema Integral de Fiscalización que provocó que no se registrara el cumplimiento de sus obligaciones; y, por otro modifica lo relativo a la sanción impuesta al apelante, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes, pues fue incorrecta la aplicación en automático de la sanción máxima sin valorar las circunstancias en las que se cometió la infracción ya que la autoridad debió hacer un ejercicio de proporcionalidad para determinar cuál era la sanción aplicable al caso concreto.

### ÍNDICE

GLOSARIO .....	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO.....	2
2. COMPETENCIA.....	3
3. PROCEDENCIA.....	3
4. ESTUDIO DE FONDO .....	3
4.1. Materia de la controversia .....	3
4.1.1. Resolución impugnada.....	3
4.1.2. Planteamiento ante esta Sala .....	3
4.1.3 Cuestión a resolver y metodología.....	4
4.2. Decisión.....	4
4.3. Justificación de la decisión .....	5
4.3.1. Fue apegado a Derecho tener por omiso al recurrente en cuanto a presentar el informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del respaldo de la ciudadanía, pues la obligación es independiente de si logra o no	

obtener la candidatura o si desiste de su pretensión además de que no acreditó la existencia de problemas en el SIF. ....5

4.3.2.La autoridad fiscalizadora debió realizar una interpretación conforme de los artículos 378, numeral 2; y, 456, numeral 1, inciso d), de la *LEGIPE*. ....7

5. EFECTOS .....19

6. RESOLUTIVOS .....21

## GLOSARIO

<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Dictamen consolidado:</b>	Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de los ingresos y gastos del periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía del aspirante a la candidatura independiente al cargo de presidencia municipal, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el estado de Querétaro
<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Reglamento de Fiscalización:</b>	<i>Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral</i>
<b>Resolución:</b>	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Querétaro, identificada con la clave INE/CG255/2021.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>SIF:</b>	Sistema Integral de Fiscalización
<b>Unidad Técnica:</b>	Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

2

## 1. ANTECEDENTES DEL CASO

**1.1. Resolución impugnada.** El veinticinco de marzo<sup>1</sup>, el *Consejo General* aprobó el *Dictamen consolidado* y la *Resolución* a través de la cual impuso como sanción al apelante, la pérdida del derecho a ser registrado como

---

<sup>1</sup> Las fechas que se citan corresponden al dos mil veintiuno salvo precisión en contrario.



candidato en el proceso electoral concurrente 2020-2021, así como en los dos procesos electorales subsecuentes.

**1.2. Recurso de apelación.** Inconforme con dicha determinación, el dos de abril el recurrente promovió el presente recurso de apelación.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el recurso promovido contra la *Resolución del Consejo General* que sanciona al apelante por irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el Estado de Querétaro; entidad ubicada en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la cual este órgano colegiado ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 195, fracciones I y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral.

## **3. PROCEDENCIA**

El presente recurso es procedente, porque reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme lo razonado en el auto de admisión<sup>2</sup>.

## **4. ESTUDIO DE FONDO**

### **4.1. Materia de la controversia**

#### **4.1.1. Resolución impugnada**

El recurrente controvierte la *Resolución*, en la cual, el *Consejo General* le impuso dos sanciones, consistentes la pérdida de los siguientes derechos: **i.** ser registrado como candidato en el proceso electoral concurrente 2020-2021; y, **ii.** ser registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes, por haber omitido presentar el informe de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano.

---

<sup>2</sup> Que obra agregado en los autos del expediente en que se actúa.

#### 4.1.2. Planteamiento ante esta Sala

Inconforme con la *Resolución*, el recurrente hace valer como motivos de disenso que:

- a) La autoridad responsable no consideró su cambio de estatus pues dejó de ser aspirante a una candidatura independiente con motivo de su desistimiento voluntario, por lo que al ser un ciudadano no le era aplicable la normativa electoral.
- b) El *SIF* tuvo un fallo, por lo que la omisión motivo de sanción no le es imputable, ya que las deficiencias del referido sistema provocaron que no se registrara el cumplimiento de sus obligaciones.
- c) Se le impuso una sanción fija inamovible prevista en el artículo 456, numeral 1 inciso d), fracción IV, de la *LEGIPE*, que contraviene los criterios de este Tribunal Electoral, pues limita su derecho a ser votado en los siguientes dos procesos electorales.

#### 4.1.3 Cuestión a resolver y metodología

4

En atención a los agravios expuestos por el recurrente, esta Sala Regional deberá determinar lo siguiente: i) Si la autoridad fiscalizadora debió considerar su cambio de estatus por virtud de que dejó de ser aspirante a una candidatura independiente con motivo de su desistimiento voluntario, así como tomar en cuenta en cuenta la imposibilidad del apelante, a causa de un supuesto fallo técnico, para no registrar el cumplimiento de sus obligaciones; y, ii. Si la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el proceso electoral concurrente 2020-2021, así como en los dos procesos electorales subsecuentes, fue emitida conforme a Derecho.

#### 4.2. Decisión

Esta Sala Regional considera que, por un lado **debe confirmarse** la resolución INE/CG255/2021, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con los planteamientos sobre el desistimiento voluntario a la candidatura independiente y, el supuesto fallo técnico del Sistema Integral de Fiscalización que provocó que no se registrara el cumplimiento de sus obligaciones; y, por otro **modificarse** lo relativo a la sanción impuesta al apelante, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes, pues fue incorrecta la aplicación en automático de la sanción máxima sin valorar las circunstancias



en las que se cometió la infracción ya que la autoridad debió hacer un ejercicio de proporcionalidad para determinar cuál era la sanción aplicable al caso concreto.

#### 4.3. Justificación de la decisión

**4.3.1. Fue apegado a Derecho tener por omiso al recurrente en cuanto a presentar el informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del respaldo de la ciudadanía, pues la obligación es independiente de si logra o no obtener la candidatura o si desiste de su pretensión además de que no acreditó la existencia de problemas en el SIF.**

El recurrente afirma que la autoridad responsable no consideró su cambio de estatus pues dejó de ser aspirante a una candidatura independiente con motivo de su desistimiento voluntario, por lo que al ser un ciudadano no le era aplicable la normativa electoral.

#### **Es infundado el agravio hecho valer.**

Lo anterior, porque el apelante parte de una premisa inexacta, ya que estima que la autoridad responsable debió tomar en consideración que se desistió de la candidatura independiente que buscaba obtener.

Sin embargo, el recurrente pasa por alto que las obligaciones que adquirió en materia de fiscalización al obtener la calidad de aspirante son independientes de si logra o no obtener la candidatura o si desiste de su pretensión.

El artículo 338, numeral 1, inciso g) del *Reglamento de Fiscalización* señala que el *Consejo General* impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en la *LEGIPE*. Para la individualización de la sanción, una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, entre otras, **en su caso**, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> **Artículo 338.**

#### **Valoración de la falta**

1. El Consejo impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en la Ley de Instituciones. Para la individualización de la sanción, una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, entre otras, las siguientes:

[...]

**g)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

[...]

De lo anterior, se observa que el propio reglamento utiliza el vocablo *en su caso*, advirtiendo la posibilidad de que no en todas las infracciones se obtiene un beneficio cuantificable; pues el derecho sancionador del Estado en materia electoral tiene como uno de sus objetivos fomentar y garantizar el apego a la legalidad por parte de los actores políticos.

De esta forma, mediante la imposición de sanciones se pretender inhibir a los actores de actuar en contra de lo que disponen las normas electorales.

En tal sentido, el hecho de que el actor no haya continuado con el procedimiento para obtener una candidatura independiente –por el desistimiento presentado<sup>4</sup>–, no implica que las irregularidades que cometió mientras tenía el carácter de aspirante, no deban ser objeto de sanción.

Esto, ya que en la fiscalización de los ingresos y egresos en la etapa de apoyo ciudadano o, en alguna otra, el resultado de las infracciones cometidas no depende del curso o conclusión de las aspiraciones políticas de quienes participaron en los procedimientos electorales.

**Tampoco le asiste razón** al apelante respecto a que el *SIF* tuvo un fallo, por lo que la omisión motivo de sanción no le es imputable, ya que las deficiencias del referido sistema provocaron que no se registrara el cumplimiento de sus obligaciones.

6

Lo anterior, porque el recurrente incumple con la carga procesal que le corresponde, consistente en acreditar sus afirmaciones de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la *Ley de Medios*, toda vez que no allega probanza alguna para estar en posibilidad de corroborar las circunstancias que da a conocer.

Esto porque aun y cuando pretendió ofrecer capturas de pantalla, no acompañó documentación alguna de la que se pudiera inferir que en realidad existieron los impedimentos técnicos que alega.

Máxime que las fallas que reporta en su escrito de apelación únicamente corresponden al quince y dieciséis de febrero, sin que dijera nada respecto al día diecisiete del mismo mes, fecha en que debió presentar el informe, acorde con el oficio INE/UTF/DA/8006/2021, en el que se le notificó la omisión de presentar el informe de ingresos y egresos del periodo para la obtención de

---

<sup>4</sup> Visible a foja 075 de autos.



apoyo ciudadano y, se le otorgó un día natural adicional, contado a partir de la notificación de dicho oficio, para presentar en el *SIF* el referido informe.

Además, en el caso, tenía a su disposición el Manual del Usuario del *SIF*<sup>5</sup>, en el sitio electrónico del Instituto Nacional Electoral y contaba con la posibilidad, conforme a lo establecido en el Plan de Contingencia del Sistema, de comunicar esa incidencia sobre el funcionamiento del *SIF* al número telefónico y correo electrónico disponibles para contactar personal capacitado para dar solución a las dificultades relacionadas con el *SIF*, en términos del Acuerdo INE/CG518/2020<sup>6</sup>.

En ese sentido, no resulta válido alegar una falla en el sistema, pues en todo momento tuvo a su alcance el apoyo técnico para instruirlo en el manejo del sistema y disipar sus dudas; toda vez que el recurrente conocía los requisitos y obligaciones para llevar a cabo los registros de operaciones en tiempo y forma en el *SIF*, al momento de registrarse como aspirante a una candidatura independiente.

Por tanto, no existe evidencia de que el apelante hubiera accionado el protocolo de aviso para demostrar que existieron deficiencias en el funcionamiento del *SIF*, que le impidieron cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización<sup>7</sup>.

De ahí lo **infundado** de los motivos de inconformidad objeto de estudio en este apartado.

#### **4.3.2. La autoridad fiscalizadora debió realizar una interpretación conforme de los artículos 378, numeral 2; y, 456, numeral 1, inciso d), de la *LEGIPE*.**

El apelante afirma que la sanción que se le impuso, con base en el artículo 456, numeral 1 inciso d), fracción IV, de la *LEGIPE*, contraviene los criterios de este Tribunal Electoral, pues limita su derecho a ser votado en los siguientes dos procesos electorales.

---

<sup>5</sup>Consultable en el link:

[https://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/Manual\\_usuario\\_SIF\\_v4.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/Manual_usuario_SIF_v4.pdf)

<sup>6</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano para el Proceso Electoral Federal Ordinario y Locales Concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso.

<sup>7</sup> Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al resolver en los recursos de apelación SM-RAP-35/2018 y SM-RAP-43/2018.

Esta Sala Regional estima que, en el caso concreto, **le asiste la razón** al apelante cuando sostiene que la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes, contraviene los criterios de este Tribunal Electoral, pues limita su derecho a ser votado.

El análisis de proporcionalidad supone determinar si el legislador diseñó las sanciones de que se trata de manera coherente, teniendo en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean sancionadas por faltas similares reciban sanciones de gravedad comparable y que aquellas sancionadas por faltas de distinta gravedad reciban sanciones acordes con la propia graduación del marco legal, así como que las sanciones que se apliquen estén en función de la gravedad de las infracciones.

Consecuentemente, la sanción antes descrita no puede ser aplicada de forma automática o categórica en todos los casos, sino que es necesario, desde la dimensión cualitativa, atender los bienes tutelados y, desde la dimensión cuantitativa, tener en cuenta la magnitud del bien y la lesión a éste.

8 Debe tenerse en cuenta la necesidad y legitimidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al sufragio pasivo, en conformidad con los artículos 1 y 35, fracción II, de la *Constitución Federal*, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.

En consecuencia, no es correcto realizar una interpretación, ya sea literal o de algún tipo cuya consecuencia sea similar de las disposiciones legales en estudio que dé como resultado una lectura desproporcionada, debiéndose optar por **una interpretación que otorgue una protección más amplia al derecho humano fundamental al sufragio pasivo** frente a las obligaciones derivadas del sistema de fiscalización y, en particular, de las obligaciones de los aspirantes a una candidatura independiente de rendir el informe de ingresos y egresos.

Se debe destacar que estas obligaciones derivan del mandato constitucional de vigilar el origen y el destino de todos los recursos que se utilizan en la obtención de la candidatura.





En este entendido, las porciones normativas reclamadas son válidas constitucionalmente<sup>8</sup>, siempre que se interpreten de tal forma que permitan el ejercicio más favorable del derecho humano fundamental a ser votado.

Es decir, con una lectura que proteja derechos humanos, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho con la protección más amplia, y, al mismo tiempo, permitan el ejercicio efectivo del sistema de fiscalización por la autoridad y preserven así la tutela de los principios o valores constitucionales que justifican dicho sistema, como son la transparencia, rendición de cuentas y de control<sup>9</sup>.

Conforme al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Comentario General Número 25<sup>10</sup>, cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos a votar y ser electo, consagrados en el artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberá basarse en criterios **objetivos y razonables**.

En el mismo sentido, de acuerdo con las Directrices del Código de buenas prácticas en materia electoral, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho -Comisión de Venecia-, si bien puede estar prevista la privación del derecho de sufragio activo y pasivo, esa previsión debe respetar las condiciones siguientes:

- Estar previstas en la ley;
- Respetar el **principio de proporcionalidad**; las condiciones para privar a una persona del derecho a presentarse como candidato, pueden ser menos estrictas que las que rigen la privación del derecho al voto.

En concordancia con lo anterior, tomando en cuenta el criterio sostenido por *Sala Superior*, procede realizar una interpretación conforme a los artículos 378, numeral 2, y 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la *LEGIPE*, de tal forma que su sentido y alcance sea: la autoridad al aplicar dichas disposiciones, antes de imponer la sanción máxima –la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes-

---

<sup>8</sup> Tesis LXIX/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 552.

<sup>9</sup> Sirve de sustento lo resuelto por la *Sala Superior* en el expediente SUP-RAP-40/2019.

<sup>10</sup> ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57. ° periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 15.

**deberá tener en cuenta, necesariamente, la clase de bienes tutelados, la magnitud en que se afecten y la lesión a éstos**, de tal forma que en todos los casos se salvaguarde la función fiscalizadora y los bienes jurídicos que busca tutelar de manera que no se impida o entorpezca y, a la vez, no se restrinja de manera absoluta el derecho humano a ser votado.

En este sentido, la autoridad fiscalizadora deberá:

- i) **Distinguir** entre la omisión de presentar el informe de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano, y la presentación extemporánea del mismo; y,
- ii) Para sancionar dichas conductas, **tomar en cuenta** las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, de acuerdo con el catálogo de sanciones contemplado en el artículo 456, de la *LEGIPE*.

#### **4.3.3. Marco normativo de los valores considerados**

##### **Marco normativo del derecho al voto**

El derecho de la ciudadanía al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción II, de la *Constitución Federal*, en relación con el artículo 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su correlativo artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es un derecho humano fundamental de carácter político-electoral de base constitucional y configuración legal.

Esto es, puede ser válidamente regulado por la legislación ordinaria, siempre que se respete su contenido esencial y, por tanto, sin condiciones que hagan nugatorio su contenido, o bien sean irracionales, carentes de una base objetiva o desproporcionadas.

En esa línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente, es decir, en el caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos sobre el significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado. Además, los requisitos exigidos a los ciudadanos para ocupar los



cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados en criterios razonables y proporcionales<sup>11</sup>.

Por su parte, la *Sala Superior* ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben interpretarse de forma limitativa, por lo que, para su aplicación, deben cumplir con el principio de legalidad, es decir, deben estar expresamente previstas en una ley y cumplir el requisito de proporcionalidad<sup>12</sup>.

### **Marco normativo de la fiscalización en los informes de ingresos y gastos en la obtención de una candidatura independiente**

El artículo 380, párrafo 1, inciso g), de la *LEGIPE*, dispone que son obligaciones de los aspirantes rendir el informe de ingresos y egresos.

Asimismo, el artículo 430 del ordenamiento legal en cita, señala que los aspirantes deberán presentar ante la *Unidad Técnica* de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los gastos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación.

Así, es deber de las y los aspirantes a una candidatura independiente la entrega de documentación comprobatoria de ingresos y gastos, de conformidad con lo previsto en el citado artículo 223, numeral 5, inciso j), del *Reglamento de Fiscalización*<sup>13</sup>, pues de no hacerlo se incurre en un perjuicio a los principios de transparencia en los recursos utilizados en la contienda electoral, ya que el objeto de rendir la información relacionada a las actividades para la obtención del apoyo ciudadano, es permitir que la autoridad electoral fiscalizadora tenga conocimiento de forma oportuna de la celebración de tales eventos y, en su caso, pueda verificar la realización de los mismos.

Asimismo, el artículo 38, numeral 5, del *Reglamento de Fiscalización* señala que el registro de operaciones fuera del plazo indicado será considerado como

---

<sup>11</sup> Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumuladas.

<sup>12</sup> Tesis LXVI/2016 de rubro **SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL**, Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 133 y 134.

<sup>13</sup> **Artículo 223.** Responsables de la rendición de cuentas.

[...]

1.Los aspirantes y candidatos independientes, serán responsables de:

[...]

j) La entrega de documentación comprobatoria de ingresos y gastos, en estricto cumplimiento al presente Reglamento

[...]

una falta de carácter sustancial y sancionada de conformidad con los criterios del *Consejo General*.

Así, la no presentación de los informes de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano vulnera la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por éstos en el proceso de la obtención de la candidatura.

No basta con presentar los informes de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano, sino que además dichos informes deben presentarse en los plazos establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sobre la obligación de entregar oportunamente los informes financieros del proceso para recabar el apoyo ciudadano por parte de las y los aspirantes a candidaturas independientes<sup>14</sup>, determinó que constituye la única forma de verificar el origen y destino lícito de los recursos económicos utilizados para tal fin, por lo que su exigibilidad evita cualquier ventaja artificial producto de la aplicación excesiva de recursos, y de la falta de control por parte de la autoridad electoral.

12

El artículo 378, de la *LEGIPE* establece dos hipótesis distintas, **la primera** regula el supuesto de que el aspirante obtenga el registro a la candidatura independiente, mientras que **la segunda** contempla aquellos casos en los que no se obtuvo.

Por su parte, los artículos 378, numeral 2, y 456, numeral 1, inciso d), de la *LEGIPE* establecen, conjuntamente, las consecuencias en caso de que los aspirantes a candidaturas independientes incumplan con su obligación de presentar sus informes de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano y, por lo tanto, con la obligación de rendir cuentas de los ingresos que utilizaron para recabar el apoyo ciudadano.

En particular, el artículo 446, párrafo 1, inciso g), del citado dispositivo legal, establece que constituyen infracciones a la ley por parte de las y los aspirantes, y candidaturas independientes a cargos de elección popular, no presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña.

---

<sup>14</sup> Véase la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014.



Por su parte, el artículo 456, párrafo 1, inciso d), establece que las infracciones señaladas [en los artículos que le preceden] serán sancionadas respecto de las candidaturas independientes con:

- Amonestación pública;
- Multa;
- Pérdida del derecho de la o el aspirante infractor a ser registrada o registrado como candidata o candidato independiente o, en su caso, si ya hubiera sido obtenido el registro, con la cancelación del mismo;
- En caso de que la o el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá registrarse en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.
- En caso de que la candidatura independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrada su candidatura en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

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

#### **Caso concreto**

Se considera **parcialmente fundado** el agravio del recurrente, pues, si bien, la pérdida del derecho al registro en las dos elecciones subsecuentes es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales –como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, lo cierto es que, los artículos 378 y 456, de la *LEGIPE* **no pueden interpretarse de manera literal** de tal suerte que restrinjan el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo efectuó la autoridad responsable.

En su aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en análisis la supresión de un derecho fundamental previsto en el artículo 35, en relación con el artículo 1, ambos de la *Constitución Federal*.

Así, la interpretación de la normativa aplicada que más favorecía al recurrente es la referente a que la pérdida del derecho a registrarse en las dos elecciones subsecuentes **no es la única consecuencia** que establece la *LEGIPE* para este tipo de infracción -omisión de presentar los informes de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano-, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme, sistemática y armónica de los artículos en análisis, se desprende que **existe un catálogo de sanciones** disponibles para corregir la conducta omisiva del aspirante al no presentar sus informes.

De esta manera, se considera que, **ante la disponibilidad de diferentes sanciones**, la autoridad fiscalizadora **se encontraba obligada** a analizar las circunstancias objetivas y subjetivas en que cada aspirante a una candidatura independiente incurrió en falta, para, posteriormente, **determinar qué tipo de sanción era la que resultaba proporcional** al infractor, pudiendo ser incluso la pérdida o cancelación del registro.

14 La aplicación en automático de **la sanción consistente en la pérdida del derecho a registrarse en las dos elecciones subsecuentes no es acorde con los artículos 1 y 35, constitucionales**, de ahí que sea necesario realizar una **interpretación conforme** de los artículos 378, numeral 2; 380, numeral 1, inciso g); y, 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la *LEGIPE*.

Entonces se advierte que la autoridad fiscalizadora **al aplicar dichas disposiciones debe considerar las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción**, tomando en cuenta diferentes parámetros con el fin de imponer una sanción proporcional.

Ahora bien, la interpretación conforme es una herramienta que se implementó a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once y que se ha desarrollado mediante la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este Tribunal Electoral.

Así, al momento de interpretar la validez de una norma de frente a los derechos humanos contenidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales, los órganos jurisdiccionales deben partir de que su creación a



través de procesos democráticos les otorga una presunción de constitucionalidad.

No obstante, pueden existir situaciones en las cuales una disposición pueda admitir diversas interpretaciones, de entre ellas, algunos significados que resulten contradictorios frente a los derechos humanos, en cuyos casos, **la interpretación conforme** no implica eliminar o desconocer la presunción de constitucionalidad, sino que **permite armonizar su contenido** con los principios constitucionales.

En este orden de ideas, la interpretación conforme es una técnica que tiene su justificación en los principios de supremacía constitucional la cual se utiliza principalmente respecto de las disposiciones que se encuentran en ordenamientos de menor rango que la *Constitución Federal* y lo que se busca es dotarlas de un sentido que las haga compatibles y congruentes con ella.

Así, previo a decidir sobre la inconstitucionalidad de una norma, el juzgador debe realizar:

- 1) Una **interpretación conforme en sentido amplio**, en la cual se vincule el sentido de la norma de acuerdo con los derechos humanos que han sido reconocidos en el paradigma constitucional, para agotar todos los posibles sentidos de la norma;
- 2) Una **interpretación conforme en sentido estricto**, en la cual, de los diversos sentidos que se puedan atribuir a la norma, se elija aquel que evite incidir o vulnerar el contenido esencial de los derechos humanos; por último,
- 3) Cuando no haya sido posible aplicar alguno de estos supuestos, deberá optar por la inaplicación de la norma.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que sólo cuando exista una clara incompatibilidad o contradicción que se vuelva insuperable entre una norma ordinaria y la *Constitución Federal* o algún instrumento internacional, se realizará una declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de inconvencionalidad. Por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, deberá agotar todas las posibilidades

para encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional<sup>15</sup>.

De lo antes expuesto, se aprecia que **la interpretación conforme es una obligación de los juzgadores**, aplicable en los casos en que se esté en la presencia de una norma que resulte sospechosa o dudosa, de cara a los parámetros del control de constitucionalidad y convencionalidad.

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

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

**16** Partiendo del marco normativo antes contextualizado, el análisis planteado por el recurrente implica necesariamente su estudio a partir del principio de interpretación conforme, de forma previa a decidir sobre una posible inaplicación.

El recurrente considera que la sanción impuesta es desproporcionada y que se vulnera el derecho fundamental a ser votado previsto en la *Constitución Federal*, cuya protección debe ser de orden preponderante frente a cualquier otro bien jurídico, como lo es el de la rendición de cuentas.

Al respecto, este órgano de decisión, con base en los criterios recientemente emitidos por la *Sala Superior*<sup>16</sup> estima que la **aplicación literal de la máxima sanción** a los aspirantes a candidaturas independientes que no entreguen el informe de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, **resulta desproporcionado** y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada.

---

<sup>15</sup> Tesis de rubro INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Décima Época; Pleno, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, p. 161.

<sup>16</sup> SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados y SUP-RAP-74/2021 y sus acumulados.





Esto es así, porque la autoridad fiscalizadora parte de la premisa incorrecta de que la falta es lo suficientemente grave que no amerita una ponderación y análisis de las circunstancias en las que se cometió, sino que su consecuencia jurídica directa es la supresión del derecho a ser votado.

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

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

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

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

En ese orden de ideas, se considera que la interpretación y aplicación estricta, literal y automática de la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, derivada de lo establecido en el diverso 378, numeral 2, ambos de la *LEGIPE*, es incompatible con el ejercicio efectivo del derecho a ser votado reconocido en la *Constitución Federal*, por lo que, atendiendo a una interpretación conforme, se debe asignar un significado a dicha disposición que la haga compatible con el derecho humano a ser votado.

Al respecto, se considera que dichos artículos de la *LEGIPE* sí admiten una interpretación conforme que la hace armónica con el artículo 35 constitucional,

maximizando el derecho a ser votado en plena concordancia con el diverso artículo 1° constitucional y que, por lo tanto, no la hace incompatible con el ordenamiento constitucional.

Así, a partir de la interpretación conforme y sistemática de las disposiciones bajo estudio, la autoridad administrativa electoral, a efecto de sancionar esta conducta, tiene a su disposición el catálogo de sanciones que ofrece el artículo 456, párrafo 1, inciso d), en relación con lo dispuesto en los artículos 446, párrafo 1, inciso g), de la *LEGIPE*.

Se estima que **dicho cuerpo normativo** -ante este tipo de infracción- no establece una sanción única, sino que **admite la graduación respectiva**, ya que, dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta, se faculta a la autoridad administrativa electoral para que, en plenitud de atribuciones, determine la sanción correspondiente de manera gradual, desde una amonestación, pasando por una multa, hasta con la pérdida del derecho de la o el aspirante a que sea registrada su candidatura independiente, o en su caso, si ya está hecho el registro, con su cancelación. Incluso, con la pérdida del derecho a que sea registrada o registrado en las dos elecciones subsecuentes.

18 Como resultado de esta interpretación conforme y sistemática de las disposiciones impugnadas se considera que se armoniza la ley secundaria [*LEGIPE*] con la *Constitución Federal*, pues esta interpretación no conlleva una distorsión del sentido normativo, ya que **la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes continúa siendo una sanción disponible** para la autoridad administrativa cuando se omite la presentación del informe de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano respectivo.

Sin embargo, bajo la interpretación conforme, no aplicará esa sanción de forma gramatical y en automático, sino que la autoridad responsable tendrá a su disposición el catálogo de sanciones previstas en el artículo 456, de la *LEGIPE* para las personas aspirantes y candidaturas independientes.

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



fundamental amerita, lo que favorece la protección del derecho a ser votado de la ciudadanía.

Como se ha visto, la interpretación conforme consiste en una adecuación de las disposiciones cuestionadas con vistas a proteger el ejercicio efectivo de un derecho humano fundamental y, a la vez, permite conservar una norma en el sistema jurídico al reconocerse su regularidad constitucional.

En consecuencia, lo procedente es modificar la resolución impugnada, ya que se advierte que la autoridad responsable al momento de imponer la sanción al aspirante a la candidatura independiente investigado partió de la premisa de que sólo era posible la imposición de la sanción correspondiente a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes, lo que la llevó a no valorar las circunstancias objetivas y subjetivas en las que el aspirante cometió la infracción.

## 5. EFECTOS

Atento a las razones dadas, lo procedente es:

**5.1. Confirmar** la resolución impugnada en relación con los planteamientos sobre la obligación que tiene el recurrente de rendir el informe de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano.

**5.2. Modificar** la resolución controvertida, únicamente por lo que hace a la sanción impuesta a Edgar Jiménez Trejo consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes, para que el *Consejo General*, en la próxima sesión extraordinaria que lleve a cabo, precise cuál es la falta concreta cometida en relación con cada una de las conductas previstas en el artículo 378, numeral 1 [no entregar el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano]; y, en el diverso 456, numeral 1 inciso d), fracción IV [omitir informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano], ambos de la *LEGIPE*, o bien, si se cometieron las dos.

Luego, partiendo de la base de que cada infracción obedece a un supuesto diferente, calificará nuevamente la falta cometida por el entonces aspirante a candidato independiente, relacionada con lo previsto en el artículo 456, numeral 1 inciso d), fracción IV del ordenamiento legal en cita y, realizará la individualización correspondiente, relacionada con la pérdida del derecho a ser

registrado como candidato en los dos procesos electorales subsecuentes, en los términos desarrollados en esta ejecutoria y, considerando que dicha sanción es la máxima correspondiente a un catálogo de sanciones diversas.

Al efecto, es necesario señalar que la *Sala Superior* ha precisado que, en la imposición de cualquier sanción, la autoridad debe determinar cuidadosamente su objetivo en contra de un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos, por lo que para valorar la gravedad de las irregularidades el *Consejo General* deberá considerar aspectos como<sup>17</sup>:

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

Asimismo, deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida al entonces aspirante a candidato independiente infractor; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de la obtención del apoyo ciudadano.

**5.3.** Realizado lo **ordenado**, deberá informarlo a esta Sala dentro de las veinticuatro horas siguientes, primero a través del correo institucional

---

<sup>17</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 458, párrafo 5, de la *LEGIPE*, y 338, párrafo primero, del *Reglamento de Fiscalización*.



*cumplimientos.salamonterrey@te.gob.mx*; luego, por la vía más rápida, allegando la documentación en original o copia certificada.

## 6. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **confirma** la resolución impugnada en relación con los planteamientos precisados.

**SEGUNDO.** Se **modifica** la determinación controvertida para los efectos indicados en el apartado correspondiente.

**TERCERO.** Se **ordena** al Instituto Nacional Electoral realizar una interpretación conforme de los artículos 378, numeral 2; y, 456, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del apartado 5, a fin de individualizar debidamente la sanción.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

### NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, los Magistrados Ernesto Camacho Ochoa y Yairsinio David García Ortiz, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y el Secretario de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrado Mario León Zaldivar Arrieta, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

*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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.*