



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-124/2021

ACTOR: ROBERTO
VILLASEÑOR PÉREZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: NO
COMPARECIÓ

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIO: ALFONSO
JIMÉNEZ REYES

Toluca de Lerdo, Estado de México, en sesión pública por videoconferencia iniciada el quince de abril de dos mil veintiuno y concluida al día siguiente.

Sentencia que **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo **INE/CG237/2021**, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el pasado veinticinco de marzo del presente año, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes y gastos para el desarrollo de las actividades, para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamiento, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el Estado de Michoacán de Ocampo.

ANTECEDENTES

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

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

2. Acuerdo CF/018/2020. El veintiuno de octubre del dos mil veinte, en sesión ordinaria, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **CF/018/2020**, por mediante el cual se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados, durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña que aspiren a un cargo de elección popular, durante el Proceso Electoral Federal Ordinario y Locales concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso.

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

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



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

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

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

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

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

ST-JDC-124/2021

gubernatura, diputaciones locales y ayuntamiento, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el Estado de Michoacán de Ocampo.

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

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

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

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

III. Radicación y requerimiento. Mediante acuerdo de seis de abril de dos mil veintiuno, el magistrado instructor radicó el expediente en su ponencia y, a su vez, requirió a la autoridad responsable para que remitiera, de manera certificada, la resolución **INE/CG237/2021**.



IV. Acuerdo de desahogo de requerimiento y admisión.

Mediante acuerdo de ocho de abril del año en curso, el magistrado instructor, admitió a trámite la demanda del presente juicio y tuvo cumplido el requerimiento formulado a la autoridad responsable y a su vez agregó diversa documentación.

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

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, párrafo primero; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones III, VIII y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, incisos a), c) y g); 192, párrafo primero, y 195, párrafo primero, fracciones I, IV y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1º; 3º, párrafo 1 y 2, inciso a) y c), 4º; 6º, párrafo 1, inciso b); 79 y párrafo 2, inciso b); 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido en contra de una resolución del Consejo General del Instituto

Nacional Electoral, por medio de la cual el actor fue sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a presidente municipal del ayuntamiento de Villa Madero, en el Estado de Michoacán o, en su caso, si ya estuviera hecho el registro, con la cancelación del mismo, es decir, se trata de un asunto, estrechamente, vinculado con la contravención al derecho político-electoral del actor a ser votado al cargo señalado, en el Estado de Michoacán, entidad federativa que se ubica dentro de la circunscripción en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

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

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

b) Oportunidad. Para esta Sala Regional el requisito bajo análisis se encuentra colmado, pues si bien la resolución impugnada fue aprobada por el Consejo General, en lo general, en sesión ordinaria celebrada el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, no existe en el expediente constancia que evidencie cuándo se realizó la notificación electrónica o personal al actor.

Es decir, no se aportó al expediente, por parte de la autoridad responsable, constancia de la cual se desprenda que el inconforme tuvo conocimiento del acto que controvierte, en fecha distinta a la que señala en la demanda, toda vez que no



se ordenó su notificación personal o de alguna otra forma, para generar certeza de que tuvo conocimiento del acto privativo de sus derechos.

Por ello, ante la inexistencia de elemento alguno que ponga de manifiesto la notificación del acuerdo impugnado, debe tenerse como fecha de su conocimiento por parte del promovente, el día que indica en su demanda, es decir, el dos de abril del presente año, máxime que la responsable no aportó elementos para acreditar que realizó la notificación correspondiente, ni desvirtúa lo manifestado por el actor en su informe circunstanciado.

Al respecto, resulta aplicable el criterio de la Sala Superior, contenido en la **jurisprudencia 8/2001** de rubro **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.**¹

En consecuencia, si el actor afirma que tuvo conocimiento del acto impugnado el dos de abril del presente año y presentó su demanda ese mismo día, es incuestionable que la misma fue presentada de manera oportuna.

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

d) Interés Jurídico. El requisito en estudio se satisface, en atención a que en la resolución impugnada se le impuso al actor la sanción consistente en la cancelación de su registro como candidato independiente al cargo de Presidente

¹ Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo de Jurisprudencia, Volumen 1, TEPJF. pp. 233-234.

Municipal del Ayuntamiento de Villa Madero, en el Estado de Michoacán, por lo que cuenta con acción procesal para controvertirla.

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

TERCERO. Síntesis de agravios. Previo al análisis de lo alegado por el actor, debe precisarse que, en el juicio ciudadano se debe suplir la deficiencia en la expresión de los conceptos de agravio, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos narrados; consecuentemente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, la regla de la suplencia se aplicará en esta sentencia.

Asimismo, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que el escrito que da inicio a cualquier medio de impugnación en materia electoral debe considerarse como un todo, que tiene que ser analizado en su integridad a fin de que el juzgador pueda determinar la verdadera pretensión del promovente.

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



PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.²

Establecido lo anterior, el actor promueve el juicio ciudadano para controvertir la resolución **INE/CG237/2021**, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como el dictamen consolidado correspondiente, mediante la cual se le sanciona con la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Villa Madero, en el Estado de Michoacán, por no haber presentado en tiempo y forma su informe de ingresos y gastos del periodo para recabar el apoyo ciudadano.

El actor sostiene, en esencia, los siguientes agravios:

- a) Contrariamente, a lo sostenido por la responsable, la omisión en la presentación del informe de ingresos y gastos del periodo para recabar el apoyo ciudadano no fue intencional. Dicha omisión se debió a que, en el periodo para su presentación, se encontraba enfermo de COVID-19;
- b) Debido a un error involuntario, el correo para oír y recibir notificaciones no estaba, correctamente, señalado, por lo que no pudo recibir notificaciones del Instituto Nacional Electoral. Situación que quiso corregir el veintiocho de marzo de dos mil veintiuno, enviando un correo a la autoridad responsable para que subsanara tal irregularidad;
- c) El acto impugnado no se encuentra fundado ni motivado al momento de individualizar la sanción, en virtud de que se limita imponer una sanción ejemplar, sin desglosar, cabalmente, los motivos que motivaron dicha sanción;

² *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, TEPJF, pp. 445-446.

- d) Se encuentra justificada la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos del periodo para recabar el apoyo ciudadano, ya que desde el seis de enero al veinte de marzo del presente año estuvo enfermo de COVID-19, por lo que, físicamente, le fue imposible rendir dicho informe;
- e) La magnitud del daño causado con la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos del periodo para recabar el apoyo ciudadano no se puede considerar como el más grave, ya que no se realizó por un acto doloso, no se utilizó el engaño o la fuerza para dañar este bien jurídico y, en todo caso, la omisión es subsanable, por lo que el bien jurídico no fue dañado de una manera irreparable y solo fue puesto en peligro;
- f) Se le deja en estado de indefensión en virtud de que se afirma, en el acto impugnado, que vulneró, directamente, los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados en lo dispuesto en los artículos 380 y 430 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, de una lectura de esas disposiciones normativas no contienen ni se especifica a qué valores se refieren, por lo que se le deja en estado de indefensión;
- g) La sanción que se le impuso (pérdida de su registro como candidato a presidente municipal de Villa Madero, en el Estado de Michoacán) no cumple con el principio de proporcionalidad, a que se hace referencia en lo dispuesto en el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece una gradación de la sanción a imponer, desde una amonestación pública, hasta la pérdida del registro como candidato a un puesto de elección popular, al imponerle la pena máxima se viola el orden para su imposición que se establece en dicho artículo;



- h) No fue calificada la falta de acuerdo con los parámetros que señala la ley, es decir, no se verificó si se actualizaban los elementos necesarios para la calificación de la falta, que, en consideración del actor no justifican o no acreditan la imposición de la sanción más alta, lo que la torna excesiva, y
- i) No tuvo acceso al sistema integral de fiscalización (SIF), en virtud de que no contó con las claves de acceso por un error en el correo electrónico, pese a que solicitó que se proporcionara la contraseña, sin obtener respuesta alguna.

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

La cuestión medular para resolver en el presente asunto cursa por definir, esencialmente ¿qué efectos tienen para un aspirante o un candidato independiente la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos del periodo para recabar el apoyo ciudadano, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 378, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales?

En términos de lo dispuesto en los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV, y Base V, apartado B, de la Constitución federal, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo al que

compete la **fiscalización** de los ingresos y egresos de los partidos políticos y **candidatos, tanto para los procesos electorales federales como locales.**

Asimismo, la ley desarrollará las atribuciones del Consejo General para la **fiscalización**, así como la definición de los órganos técnicos responsables de llevar a cabo las revisiones e instruir los procedimientos respectivos.

Por tanto, la atribución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto estatales como nacionales, así como de los candidatos independientes, sólo compete al Instituto Nacional Electoral, por lo que al tratarse de un régimen nacional debe aplicar la Ley General que rige al sistema de fiscalización, a saber: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 18, párrafo 2, 35 y 39, del Reglamento de Fiscalización, el registro de las operaciones se realizará en el Sistema de Contabilidad en Línea en los términos que establece el Reglamento.

El sistema debe ser un medio informático que cuente con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información y por el cual el Instituto pueda tener acceso a la información que registren los sujetos obligados.

Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 33, párrafo 1, inciso f); 37; 39, párrafos 2 y 7; y 40, del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados deberán y serán los responsables de registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea que, para tales efectos, disponga el Instituto.

En ese contexto, el Instituto tiene la obligación de emitir los lineamientos para la operación y el manejo del sistema de contabilidad en línea, en tanto que la Comisión de Fiscalización



le corresponde elaborar el Manual del Usuario para la implementación y operación del propio sistema.

En el presente asunto, se parte del hecho no controvertido de que el actor no presentó el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, tal y como se establece en lo dispuesto en el artículo 378, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El actor sostiene que la omisión en la rendición del informe a que se hace referencia en el párrafo anterior, se debió a dos razones fundamentales: a) Durante los meses de enero, febrero y marzo se encontraba enfermo de COVID, y b) Debido a un error involuntario, el correo para oír y recibir notificaciones no estaba, correctamente, señalado, por lo que no pudo recibir notificaciones del Instituto Nacional Electoral.

Es decir, el actor sostiene razones por las cuales fue omiso en la rendición del informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, tal y como se establece en lo dispuesto en el artículo 378, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, sostiene que la sanción que se le impuso (pérdida de su registro como candidato a presidente municipal de Villa Madero, en el Estado de Michoacán) no cumple con el principio de proporcionalidad a que se hace referencia en el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece una gradación de la sanción a imponer, desde una amonestación pública, hasta la pérdida del registro como candidato a un puesto de elección popular, al imponerle la pena máxima se viola el orden para su imposición que se establece en dicho artículo.

Agrega que no fue calificada la falta de acuerdo con los

parámetros que señala la ley, es decir, no se verificó si se actualizaban los elementos necesarios para la calificación de la falta, que, en su consideración, no justifican o no acreditan la imposición de la sanción más alta, lo que la torna excesiva.

Es decir, el actor sostiene que la responsable llevó a cabo una indebida valoración al momento de imponer la sanción a la que se haría acreedor al no presentar el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano. Lo anterior, porque, en su concepto, era necesario aplicar las sanciones en la forma proporcional en los términos que se encuentra establecido en lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electores.

El agravio planteado por el actor resulta **fundado y suficiente** para revocar la determinación impugnada, para los efectos que se precisarán más adelante, por las siguientes consideraciones.

La responsable, al momento de resolver sobre la situación del hoy actor, en el acto impugnado señaló lo siguiente:

11.24_C1_MI Roberto Villaseñor Pérez.

El sujeto obligado omitió presentar el informe de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano. Vista a los treinta y dos Organismos Públicos Locales correspondientes y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para los efectos conducentes. En consecuencia, al omitir presentar el informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano, los aspirantes a candidaturas independientes multicitados, incumplieron con lo dispuesto en los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

...

Se concluye que la sanción a imponer es la prevista en la legislación de la materia, consistente en la pérdida del derecho de los aspirantes infractores a ser registrados con una candidatura en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 así como en los dos Procesos Electorales subsecuentes ello de conformidad con lo dispuesto en los



artículos 380, numeral 1, inciso g) en relación al 446, numeral 1, inciso g) y 456, numeral 1, inciso d) fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Derivado de que la sanción impuesta a la persona omisa en la presentación de informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano es la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, así como en los dos Procesos Electorales subsecuentes se estima necesario dar vista a los treinta y dos Organismos Públicos Locales Electorales y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, esto con la finalidad de que ante el incumplimiento a las obligaciones en materia de fiscalización de la persona aspirante que en la Resolución de mérito se sanciona y que pretenda o aspire a ser registrado como candidato local en el marco de los Procesos Electorales referidos, se haga efectiva la sanción impuesta por este órgano colegiado en el ámbito de su competencia y no se le permita dicho registro

Es decir, partió del hecho de que la única sanción prevista para la omisión de la rendición del informe de ingresos y gastos en la etapa de obtención de apoyo era la cancelación del registro, es decir, la restricción del derecho humano a ser votado de la parte actora.

De conformidad con lo resuelto por la Sala Superior de este tribunal en las sentencias de los medios de impugnación **SUP-JDC-416/2021 y acumulados**, y **SUP-RAP-74/2021 y su acumulado**, la porción normativa contenida en lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es válida, constitucionalmente,³ siempre que se interprete 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

³ Lo anterior encuentra sustento argumentativo en la tesis LXIX/2011 plenaria 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**. Registro digital 160525.

ST-JDC-124/2021

preserven así la tutela de los principios o valores constitucionales que justifican dicho sistema, como son la transparencia, rendición de cuentas y de control, tal y como se explica a continuación.

Se trata de ponderar, en cada caso, el derecho político electoral a ser votado contenido en lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución federal; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, frente a la obligación de los aspirantes a candidatos independientes de rendir informe de ingresos y gastos para la obtención de apoyo ciudadano, es decir, frente al 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 los sostuvo la Sala Superior de este tribunal en las sentencias de los medios de impugnación **SUP-JDC-416/2021 y acumulados, y SUP-RAP-74/2021**, es importante tener presente que, conforme con el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Comentario General Número 25,⁴ cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos a votar y ser elegido, previstos, entre otros en el artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberán basarse en criterios **objetivos y razonables**.

En el propio 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 estar sometida, de entre otras, a las condiciones siguientes:

⁴ *Ibid.*, párr. 15.



- Deberán estar previstas en la ley, y
- Deberá respetarse 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, la autoridad al aplicar lo dispuesto en las disposiciones, antes de imponer la sanción máxima (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro), deberá tener en cuenta, necesariamente, la clase 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.**

En tal virtud, deberá **i)** distinguirse entre la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, y la presentación extemporánea del mismo, y **ii)** en consecuencia, para sancionar dichas conductas, la autoridad deberá tomar en cuenta las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, de acuerdo con el catálogo de sanciones previsto en el artículo 456, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- **Marco normativo del derecho al sufragio**

Como premisa normativa inicial es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior y de Sala Regional Toluca considerar que el derecho humano al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en relación con el artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23, de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho humano fundamental de carácter político-electoral de base constitucional y configuración legal.

Esto significa que puede ser, válidamente, regulado por la legislatura ordinaria, siempre que respeten su contenido esencial y, por tanto, sin condiciones que hagan nugatorio su contenido, o bien sean irrazonables, carentes de una base objetiva o desproporcionadas.

En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente. En 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, como se indicó, con criterios razonables y proporcionales.⁵

De forma coincidente con lo anterior, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que **las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben interpretarse de forma limitativa**. Por lo que, para su restricción, deben cumplir con el principio de legalidad; es decir, deben estar, expresamente, previstas en una ley y cumplir el requisito de proporcionalidad.⁶

El derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de la protección hasta su ejercicio efectivo. El derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no protege una

⁵ Pleno de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, Sentencia de 12 de enero de 2010, pág. 91.

⁶ Tesis LXVI/2016 de rubro **SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL**. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 133 y 134.



forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas.

A través del derecho al voto, las sociedades adquieren la posibilidad de participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos; involucra la voluntad popular en la libre determinación de las decisiones políticas y potencializa la constitución de formas de gobierno democráticas. Cualquier restricción que se imponga a su ejercicio deberá basarse en criterios objetivos y claros; y no podrá suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación, que deberán ser razonables⁷.

Se consideran como medidas irrazonables la imposición de restricciones discriminatorias, basadas en el nivel de instrucción, el lugar de residencia, la descendencia, la afiliación política, de entre otros; así como la imposición de desventajas en las candidaturas en virtud de dichos criterios.⁸

La Corte interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, en una sociedad democrática, el reconocimiento de los derechos y libertades inherentes de la persona, su garantía y el respeto al Estado de derecho constituyen una triada indispensable. De entre las condiciones necesarias para alcanzar una sociedad democrática, se encuentra el derecho de acceso al cargo y su ejercicio de conformidad con la ley; 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.⁹

⁷ 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, párrs. 2 a 5.

⁸ *Ibid.*, párr. 15.

⁹ Corte IDH, Caso Yatama vs., Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 127, párrs. 191 a 194.