



**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO  
Y RECURSOS DE APELACIÓN  
ACUMULADOS**

**EXPEDIENTES:** SUP-JDC-416/2021  
Y ACUMULADOS

**ACTORES:** J. FÉLIX SALGADO  
MACEDONIO, ADELA ROMÁN  
OCAMPO, PABLO AMÍLCAR  
SANDOVAL BALLESTEROS, LUIS  
WALTON ABURTO Y MORENA

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

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIADO:** JAVIER MIGUEL  
ORTIZ FLORES, SERGIO IVÁN  
REDONDO TOCA, OLIVIA Y.  
VALDEZ ZAMUDIO, ANA CECILIA  
LÓPEZ DÁVILA, JOSÉ ALBERTO  
TORRES LARA Y RODOLFO ARCE  
CORRAL

**COLABORÓ:** ALBERTO  
DEAQUINO REYES, CLAUDIA  
ELVIRA LÓPEZ RAMOS,  
HUMBERTO HERNÁNDEZ  
SALAZAR, PABLO DENINO  
TORRES Y PAULA DAVOGLIO  
GOES

Ciudad de México, a \*\*\*\* de abril de dos mil veintiuno

Sentencia que **1) Desecha** la demanda presentada por Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, en el expediente SUP-JDC-428/2021, ya que la demanda se presentó de manera extemporánea; **2) Revoca parcialmente** el Acuerdo INE/CG327/2021, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral individualice de nueva cuenta la sanción, tomando en consideración las circunstancias concretas de cada caso, a la luz de la interpretación conforme de las disposiciones legales aplicables.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

### INDICE

GLOSARIO.....	2
1. Antecedentes.....	3
2. Competencia.....	7
3. Justificación para resolver por videoconferencia .....	8
4. Acumulación .....	8
5. Procedencia.....	8
6. Terceros interesados.....	10
7. Estudio de fondo .....	13
7.1. Planteamiento del caso .....	13
7.2 Delimitación de la litis y metodología de resolución .....	17
7.3 Consideraciones de la Sala Superior .....	18
8. Efectos.....	97
9. Resolutivos .....	99

### GLOSARIO

<b>Acuerdo impugnado:</b>	Resolución del CG del INE respecto del procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido MORENA, los ciudadanos Yair García Delgado, José Fernando Lacunza Sotelo, J. Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y la ciudadana Adela Román Ocampo identificado con el número de expediente INE/P-COF-UTF/69/2021/GRP
<b>CG del INE:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución federal:</b>	Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

<b>Reglamento de Fiscalización:</b>	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
<b>Reglamento de procedimientos:</b>	Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización
<b>UTF:</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
<b>SNR:</b>	Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos del Instituto Nacional Electoral
<b>SIF:</b>	Sistema Integral de Fiscalización

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. Inicio del proceso electoral ordinario de gubernatura del estado de Guerrero.** El dieciséis de septiembre de dos mil veinte, el OPLE de Guerrero declaró el inicio del proceso electoral ordinario 2020-2021 de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos.

**1.2. Dictamen Consolidado de la Comisión de Fiscalización del INE.** El diez de febrero de dos mil veintiuno<sup>1</sup>, la UTF presentó a la Comisión de Fiscalización del INE el Proyecto de Dictamen Consolidado y Resolución respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero. El dictamen propuso:

- El inicio de un procedimiento oficioso para identificar y verificar el adecuado registro de los gastos inherentes al proceso de selección de los candidatos del partido político MORENA.

<sup>1</sup> Las posteriores fechas harán referencia al año dos mil veintiuno, salvo mención en contrario.

## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

- El inicio de un procedimiento oficioso por parte de la UTF en contra del partido político MORENA, así como de los ciudadanos J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, de entre otros, por los hallazgos detectados en el monitoreo de vía pública y redes sociales.

El veintiséis de febrero, el proyecto de dictamen fue aprobado por el CG del INE mediante el Acuerdo INE/CG118/2021.

**1.3. Resolución del inicio del Procedimiento Oficioso (INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO).** El diecisiete de febrero, la UTF acordó iniciar el procedimiento oficioso de investigación, por lo que se ordenó notificar y emplazar al partido MORENA, así como a los ciudadanos J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, de entre otros.

**1.4. Constancias de la investigación de la UTF.** Entre el diecisiete de febrero y el veintitrés de marzo, la UTF asentó razón y constancia de diversas diligencias de investigación sobre el posicionamiento de los sujetos investigados como aspirantes o precandidatos del partido MORENA.

**1.5. Notificación de inicio, emplazamiento y contestación de MORENA.** El veintitrés de febrero, mediante el Oficio INE/UTF/DRN/8318/2021, se le notificó al representante propietario del partido MORENA ante el CG del INE, el inicio del procedimiento oficioso.

El veintisiete de febrero siguiente, el representante del partido político MORENA dio contestación. En el escrito indicó que de acuerdo con lo establecido en el punto cuatro de la Convocatoria al proceso interno de selección de la candidatura para la gubernatura del estado de Guerrero, existía una contundente limitante para las y los aspirantes de procurar la generación de eventos o diversa publicidad que pudiera favorecer su posicionamiento como aspirantes. Razón por la cual no efectuó registro en el SNR de los aspirantes en el periodo de precampaña.

**1.6. Notificación, emplazamiento y contestación de J. Félix Salgado Macedonio.** El veinticuatro de febrero, mediante el Oficio



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

INE/JLE/VS/0135/2021, firmado por el vocal secretario de la Junta Local del OPLE de Guerrero, se notificó al ciudadano del inicio del procedimiento oficioso y se le emplazó con los elementos de prueba que integraban el expediente.

El veintiocho de febrero, el ciudadano dio contestación en el sentido de negar la realización de actos de precampaña en carácter de precandidato de MORENA, ya que la Convocatoria al Proceso Interno de Selección no contemplaba esa etapa.

**1.7. Notificación, emplazamiento y contestación de Adela Román Ocampo.** El veinticuatro de febrero, se notificó a la ciudadana mediante el Oficio INE/JDE04/VS/0091/2021, firmado por el vocal secretario de la Junta Local del OPLE de Guerrero, con el que se le emplazó al procedimiento.

El veintiséis de febrero presentó su escrito de contestación, en el que negó que los supuestos actos de propaganda los hiciera en calidad de precandidata.

**1.8. Notificación, emplazamiento y contestación de Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros.** El veinticuatro de febrero, se notificó al ciudadano mediante el Oficio INE/JDE04/VS/0092/2021, firmado por el vocal secretario de la Junta Local del OPLE de Guerrero.

El veintiocho de febrero siguiente, el ciudadano contestó al emplazamiento. En su escrito, reconoció haber realizado las publicaciones en la red social Facebook, pero negó que estas constituyeran alguna infracción a la legislación electoral.

**1.9. Notificación, emplazamiento y contestación de Luis Walton Aburto.** El veinticinco de febrero, se notificó al ciudadano mediante el Oficio INE/GRO/JD09/0112/2021, firmado por la vocal ejecutiva de la Junta Distrital Ejecutiva 09 del INE en Guerrero.

El dos de marzo siguiente, el ciudadano contestó al emplazamiento.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

**1.10. Solicitud de información a Facebook, Inc.** El diecinueve de febrero, la UTF solicitó a la empresa mencionada diversa información respecto de las publicaciones de la que se dio constancia en los procesos de investigación. La empresa dio contestación el diecinueve de marzo siguiente.

**1.11. Solicitud de información a Twitter International Company.** El diecinueve y veintisiete de febrero, por medio de notificación electrónica y personal, se le solicitó a la compañía Twitter información respecto de publicaciones que conformaban el material probatorio de la investigación. El primero de marzo la compañía dio contestación.

**1.12. Acuerdo de alegatos.** El tres de marzo se abrió la etapa de alegatos de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Procedimientos.

**1.13. Cierre de instrucción.** Una vez sustanciadas las etapas del procedimiento, el veintitrés de marzo, la UTF acordó cerrar la instrucción del procedimiento y ordenó formular el proyecto.

**1.14. Sesión de la Comisión de Fiscalización del CG del INE.** En la segunda sesión extraordinaria urgente de la Comisión de Fiscalización, se discutió el proyecto de resolución anteriormente mencionado. Este fue aprobado por unanimidad de votos en lo general y por mayoría de votos en lo particular.

**1.15. Resolución del CG del INE respecto al Procedimiento Administrativo Oficioso (INE/CG327/2021).** El proyecto fue presentado ante el CG del INE. El veinticinco de marzo, dicho órgano colegiado declaró fundado el procedimiento instaurado en contra del partido político MORENA y los ciudadanos J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, de entre otros.

En consecuencia, le impuso como sanción al partido político la reducción del veinticinco por ciento de la ministración mensual de su presupuesto hasta alcanzar un monto de \$6,573,391.97 (seis millones quinientos setenta y tres mil trescientos noventa y un pesos con noventa y siete centavos m.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

n.); así como con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos y candidata, o en su caso la cancelación del registro, en el marco del proceso electoral local ordinario 2020-2021, a los ciudadanos J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, de entre otros.

Los ciudadanos y el partido político fueron notificados del acto impugnado el día veintiséis de marzo de forma electrónica.

**1.16. Interposición de los medios de impugnación.** El treinta de marzo, la ciudadana Adela Román Ocampo y el partido político MORENA interpusieron recursos de apelación ante el INE, para controvertir la resolución INE/CG327/2021. En la misma fecha, el ciudadano J. Félix Salgado Macedonio interpuso un juicio ciudadano para controvertir el mismo acto.

Por su parte, el ciudadano Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros presentó un juicio ciudadano el treinta y uno de marzo siguiente para combatir la mencionada resolución.

**1.17. Trámite y turno.** En su oportunidad, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó turnar los expedientes SUP-JDC-416/2021, SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021, a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

### 2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer de este asunto porque se cuestiona la resolución de un órgano central del INE (Consejo General) relacionada con un procedimiento en materia de fiscalización vinculado a una elección de una gubernatura. Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución general, 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

### 3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER POR VIDEOCONFERENCIA

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020<sup>2</sup>, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencia, hasta que el pleno determine alguna cuestión distinta.

### 4. ACUMULACIÓN

Del análisis de las demandas respectivas se advierte que existe conexidad de la causa, puesto que en todos los juicios se controvierte la resolución dictada por el CG del INE en el Acuerdo INE/CG327/2021 que sancionó a diversos precandidatos del partido político MORENA con la pérdida del registro de la candidatura, así como al partido con una multa.

Por tanto, al tratarse de la misma autoridad responsable y el mismo acto reclamado y a fin de evitar que se dicten resoluciones contradictorias, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021 al diverso SUP-JDC-416/2021, por ser este el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional.

En virtud de esto, se debe agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado<sup>3</sup>.

### 5. PROCEDENCIA

Del análisis de las demandas se advierte que los presentes medios de impugnación presentan los siguientes elementos:

<sup>2</sup> Aprobado el primero de octubre y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del trece siguiente.

<sup>3</sup> Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

**5.1. Forma.** Tal como lo dispone el artículo 9 de la Ley de Medios, las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y en ellas consta el nombre y firma autógrafa de quien la presenta, domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifican el acto impugnado y a la autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios correspondientes.

**5.2. Oportunidad.** Los medios de impugnación fueron presentados de la siguiente manera:

No.	Expediente	Actor	Fecha de notificación	Fecha de presentación
1.	SUP-JDC-416/2021	J. Félix Salgado Macedonio	26 de marzo de 2021	30 de marzo de 2021
2.	SUP-RAP-73/2021	Adela Román Ocampo	26 de marzo de 2021	30 de marzo de 2021
3.	SUP-RAP-75/2021	MORENA	26 de marzo de 2021	30 de marzo de 2021
4.	SUP-JDC-428/2021	Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros	26 de marzo de 2021	31 de marzo de 2021
5.	SUP-JDC-432/2021	Luis Walton Aburto	31 de marzo de 2021	1 de abril de 2021

De la tabla anterior se advierte que los expedientes SUP-JDC-416/2021, SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021 y SUP-JDC-432/2021 son oportunos, ya que se presentaron dentro del plazo de cuatro días que establece la Ley de Medios.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

Por su parte, el Juicio Ciudadano 428/2021 es extemporáneo, ya que se presentó un día después del plazo que prevé la normativa electoral<sup>4</sup>.

**5.3. Legitimación.** Se cumple este requisito, pues la parte actora formó parte del procedimiento sancionador que dio origen al acuerdo impugnado como sujetos denunciados.

**5.4. Interés jurídico.** Quienes promovieron tienen interés jurídico pues, en el caso de la ciudadana y los ciudadanos actores, la resolución impugnada directamente los sancionó con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos y candidata de MORENA a la gubernatura de Guerrero, o en su caso, la cancelación del registro como candidato al mismo cargo, en el marco del proceso electoral local ordinario 2020-2021 en la mencionada entidad.

En cuanto a MORENA, también cuenta con interés jurídico en el caso concreto, pues conforme a la resolución impugnada se le impuso una reducción del 25 % (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que reciba a partir del mes siguiente a aquél en el que firme la resolución en cuestión, hasta alcanzar un monto líquido de \$6,573,391.97 (seis millones quinientos setenta y tres mil trescientos noventa y un pesos 97/100 m. n).

**5.5. Definitividad.** Se satisface este requisito, porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa a la instancia federal.

## 6. TERCEROS INTERESADOS

Durante la tramitación del presente expediente el PRD, el PAN y el PRI comparecieron como terceros interesados. Al respecto, se precisa lo siguiente:

### 6.1. PRD

<sup>4</sup> El acuerdo impugnado le fue notificado al actor el veintiséis de marzo de dos mil veintiuno según consta en la notificación electrónica ubicada en la página 1027 del archivo digital TOMO INE-P-CPF-UTF-69-2021-GRO.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

**Forma.** El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo se hace constar la denominación del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa de su representante.

**Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el PRD compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicitación de la presentación de las demandas de los recursos de apelación que se resuelven, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.

Lo anterior, toda vez que de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del Recurso de Apelación SUP-RAP-75/2021, se advierte que las setenta y dos horas de publicación transcurrieron de las diecinueve horas del treinta de marzo a las diecinueve horas del dos de abril; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado el treinta y uno de marzo a las diecinueve horas con cinco minutos, resulta evidente su oportunidad.

**Interés y personería.** El PRD está legitimado para comparecer a los presentes recursos, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, ya que tiene un interés difuso para proteger el interés público<sup>5</sup>.

Asimismo, se tiene por reconocida la personería de Ángel Clemente Ávila Romero, como representante propietario del PRD ante el Consejo General del INE.

### 6.2. PAN

**Forma.** El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo se hace constar la denominación del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa de su representante.

---

<sup>5</sup> Criterio sostenido en la Jurisprudencia 3/2007 de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

**Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el PAN compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de las demandas de los recursos de apelación que se resuelven, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.

Lo anterior, toda vez que de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del Recurso de Apelación SUP-RAP-75/2021, se advierte que las setenta y dos horas de publicitación transcurrieron de las diecinueve horas del treinta de marzo a las diecinueve horas del dos de abril; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado el treinta y uno de marzo a las veintiún horas con cincuenta minutos, resulta evidente su oportunidad.

**Interés y personería.** El PAN está legitimado para comparecer a los presentes recursos, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, ya que tiene un interés difuso para proteger el interés público<sup>6</sup>.

Asimismo, se tiene por reconocida la personería de Víctor Hugo Sondón Saavedra, como representante propietario del PAN ante el Consejo General del INE.

### 6.3. PRI

**Forma.** El escrito se presentó ante la autoridad responsable y, en el mismo, se hace constar la denominación del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa de su representante.

**Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el PRI compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de las demandas de los recursos de

---

<sup>6</sup> Criterio sostenido en la Jurisprudencia 3/2007 de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.

## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

apelación que se resuelven, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.

De lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del Recurso de Apelación SUP-RAP-75/2021, se advierte que las setenta y dos horas de publicación transcurrieron de las diecinueve horas del treinta de marzo a las diecinueve horas del dos de abril; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado el dos de abril a las catorce horas con treinta y dos minutos, resulta evidente su oportunidad.

**Interés y personería.** El PRI está legitimado para comparecer a los presentes recursos, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, ya que tiene un interés difuso para proteger el interés público<sup>7</sup>.

Asimismo, se tiene por reconocida la personería de Rubén Moreira Valdez, como representante suplente del PRI ante el Consejo General del INE.

### 7. ESTUDIO DE FONDO

#### 7.1. Planteamiento del caso

El presente caso tiene su origen en el procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF-69/2021/GRO instaurado a petición de la Comisión de Fiscalización durante el procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos de las precampañas correspondientes al cargo a la gubernatura del proceso electoral ordinario 2020-2021, en el estado de Guerrero.

Lo anterior, ya que la UTF, mediante el monitoreo de las vías públicas y las redes sociales, detectó posibles actos de precampaña a pesar de la omisión del partido político MORENA y de sus precandidatos de presentar sus informes respectivos de gastos de precampaña<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Criterio sostenido en la Jurisprudencia 3/2007 de rubro: **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.**

<sup>8</sup> La detección de gastos de precampaña quedó firme en la sentencia SUP-RAP-61/2021.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

Una vez concluida la investigación, el CG del INE decidió sancionar a MORENA y sus precandidatos en el estado de Guerrero, por lo siguiente:

- a)** La obligación de presentar el informe de precampaña se encuentra reconocida en la legislación electoral y tiene como sujetos obligados tanto a los precandidatos como a los partidos políticos.
- b)** De conformidad con la resolución SUP-RAP-121/2015, las personas que participen en los procesos de selección interna de candidatos, con independencia de cómo se denominan, tienen la obligación de presentar el informe de precampaña.
- c)** No es impedimento que los aspirantes no se encontraran registrados en el SIF, ya que el partido político se encontraba en posibilidad de registrarlos.
- d)** De la investigación de la autoridad administrativa se aprecia que los aspirantes realizaron actos de precampaña.
- e)** El partido MORENA presentó horas antes de la deliberación del dictamen consolidado informes de precampaña de sus candidatos, sin embargo, por la notoria extemporaneidad no pueden ser considerados.
- f)** Los aspirantes son directamente responsables por la omisión.
- g)** La consecuencia para los candidatos es la pérdida de la candidatura de conformidad con el artículo 229 de la LEGIPE.
- h)** El partido MORENA es sancionado por un total de \$6,573,391.97 (seis millones quinientos setenta y tres mil trescientos noventa y un pesos 97/100 m. n.).

En contra de esta resolución los actores presentaron diversos medios de impugnación en los que alegaron, de manera general, lo siguiente:

- a) Hubo irregularidades durante la instrucción del procedimiento**



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

- No se valoró los argumentos que se expusieron en la contestación y en el escrito de alegatos en relación con las deficiencias en las pruebas y la forma de interpretar las normas<sup>9</sup> (SUP-JDC-416/2021).
- No se previno a MORENA de comunicar a las personas precandidatas las aclaraciones o rectificaciones que ordenó la autoridad en el escrito de errores y omisiones (SUP-JDC-416/2021).
- No se corrió traslado de diversas pruebas recabadas en el procedimiento oficioso (SUP-JDC-416/2021).
- La responsable no siguió el procedimiento establecido en el Acuerdo CF/018/2020, consistente en requerir a los denunciados su informe de precampaña antes de la apertura del procedimiento sancionador. (SUP-JDC-416/2021, SUP-RAP-75/2021).

### b) Indebida valoración probatoria

- La autoridad responsable resolvió de manera general el procedimiento, teniendo como válidos la existencia de actos de precampaña mediante pruebas pertinentes de otros candidatos (SUP-JDC-416/2021).
- La responsable no respondió directamente los argumentos que presentó el actor en su defensa (SUP-JDC-416/2021 y SUP-JDC-432/2021).
- La responsable no valoró los informes de precampaña en ceros, que presentó el partido MORENA (SUP-JDC-416/2021 y SUP-RAP-75/2021)
- La responsable valoró incorrectamente los medios de pruebas, ya que no existía suficiente evidencia para considerar que la red social le pertenecía, ni para acreditar la existencia de actos de precampaña.

### c) Indebida fundamentación y motivación

<sup>9</sup> Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Félix Salgado Macedonio en el Juicio SUP-JDC-416/2021.



## **SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

- La responsable indebidamente consideró que se omitió presentar el informe de precampaña, ya que el partido MORENA presentó de forma cautelar un informe y, por lo tanto, en caso de existir una irregularidad sería la presentación extemporánea (SUP-JDC-416/2021 y SUP-RAP-75/2021).
- No era posible sancionar a las personas aspirantes, dado que el partido nunca realizó formalmente una etapa de precampañas, por lo tanto, los aspirantes nunca adquirieron el carácter de precandidatos (SUP-JDC-416/2021, SUP-JDC-432/2021, SUP-RAP-73/2021 y SUP-RAP-75/2021).
- La responsable no consideró que la obligación correspondía preponderantemente a los partidos políticos y si la conducta no es reprochable directamente a los aspirantes, no les puede generar perjuicio a las personas (SUP-JDC-416/2021, SUP-RAP-73/2021 y SUP-RAP-75/2021).
- La responsable omitió considerar que el hecho de que pudieran existir actos de precampaña no necesariamente significa que existan gastos de precampaña (SUP-JDC-416/2021).
- La responsable no consideró que, al no existir etapa de precampaña, los actores se encontraban imposibilitados para presentar el informe de precampañas por no estar registrados en el SIF.

### **d) Inconstitucionalidad del artículo 229 de la LEGIPE**

- Se debió de interpretar *pro personae* el artículo 229 de la LEGIPE, ya que se debe de interpretar la norma en el sentido de que la sanción solo es aplicable a los aspirantes cuando la omisión recae sobre ellos (SUP-JDC-416/2021).
- Se debe de realizar un estudio estricto de constitucionalidad, ya que la norma representa una restricción al derecho de ser votado (SUP-JDC-416/2021, SUP-RAP-75/2021).
- Se debe de inaplicar el artículo 229 de la LEGIPE, ya que no permite graduar la pena en atención a las circunstancias concretas del caso,



## **SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

asimismo, la sanción que impone es demasiado gravosa (SUP-RAP-73/2021, SUP-JDC-432/2021).

### **7.2 Delimitación de la litis y metodología de resolución**

De los agravios precisados en la sección anterior se puede advertir que dichos planteamientos pueden ser subsumidos en las siguientes preguntas:

- 1) ¿El procedimiento sancionador se instruyó conforme lo prevé la normativa aplicable?
- 2) ¿Las personas sancionadas se encontraban dentro del supuesto normativo previsto en el artículo 229 de la LEGIPE?
- 3) ¿La autoridad responsable acreditó la existencia de actos de precampaña?
- 4) ¿Fue correcta la sanción que se le impuso al partido político MORENA?
- 5) ¿El artículo 229 de la LEGIPE es constitucional?

Tomando en consideración estas cuestiones, la presente sentencia se desarrollará de la siguiente manera.

En primer lugar, se desarrollará el procedimiento que la autoridad administrativa sigue para la fiscalización de los gastos de precampaña.

En segundo lugar, se expondrá por qué, en el caso concreto, no era necesario que la autoridad administrativa requiriera personalmente a los precandidatos de MORENA para que presentaran su informe de gastos.

En tercer lugar, se argumentará por qué las personas sancionadas: a) tenían el carácter de precandidatos; b) se encontraban obligadas a presentar el informe de precampañas y; c) la presentación de los informes por parte del partido político no los podía eximir de responsabilidad.

En cuarto lugar, se expondrán las razones por las que la autoridad administrativa acreditó correctamente la existencia de actos de precampaña.

## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

En quinto lugar, se razonará por qué fue correcta la individualización de la sanción respecto del partido político MORENA.

Finalmente, se explicará por qué es necesario realizar una interpretación conforme del artículo 229 de la LEGIPE.

### 7.3 Consideraciones de la Sala Superior

#### 7.3.1 Procedimiento de fiscalización

Para analizar los motivos de inconformidad, en primer lugar, se debe tener claridad sobre las diferentes etapas que conforman el procedimiento de fiscalización en el caso concreto. Para lograr esto, es importante distinguir tres momentos:

- a. Etapa de registro y presentación de informes.
- b. Procedimiento de revisión de informes.
- c. Procedimiento oficioso.

A continuación, se explica en qué consiste cada una de ellas.

##### *Etapa de registro y presentación de informes*

Actualmente el régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las personas precandidatas para la presentación de informes de ingresos y egresos<sup>10</sup> se puede clasificar en tres fases:

- i. Presentación de informes de gastos ante el partido político.* En un primer momento, las personas precandidatas tienen la obligación de presentar sus informes ante el instituto político<sup>11</sup>.
- ii. Registro de precandidaturas en el SNR.* Posteriormente, el partido político tiene la obligación de registrar a las personas precandidatas

<sup>10</sup> Artículo 79.1, inciso a), fracción II de la LGPP.

<sup>11</sup> Consultese la Tesis LIX/2015 **INFORMES DE PRECAMPANA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS.** *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 93 y 94.

## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

en el SNR<sup>12</sup>. Este sistema permite unificar los procedimientos de captura de datos y conocer en tiempo real la información de los participantes en el proceso electoral a través del SIF.

El SIF es una aplicación informática que se diseñó para que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones jurídicas en materia de fiscalización<sup>13</sup>. Este sistema permite capturar, clasificar y evaluar los ingresos y gastos de los partidos políticos relativos a los procesos ordinarios y electorales. Asimismo, contribuye a que las autoridades vigilen el origen y el destino de los recursos casi de forma inmediata.

*iii. Presentación de los informes de gastos*<sup>14</sup>. Finalmente, el partido político debe presentar un informe de precampaña por cada una de las personas registradas ante el SNR dentro de los tres días siguientes a la conclusión del periodo de precampaña<sup>15</sup>. En caso de no realizar ningún gasto, únicamente deberá presentar el informe correspondiente en ceros. Estos informes se presentan a través del SIF.

Como se advierte, para que los partidos políticos puedan informar sobre sus ingresos y gastos por medio del SIF, primero deben llevar a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas a través del SNR.

De lo anterior, se observa que el deber de presentar los informes de gastos es una obligación compartida entre los partidos políticos y las personas precandidatas, ya que las acciones de ambas partes son determinantes para cumplir puntualmente con esa obligación ante la autoridad electoral.

### *Procedimiento de revisión de informes*

<sup>12</sup> Artículos 267.2, 270.1, 281 y anexo 10.1, inciso f del Reglamento de Elecciones que señala “Los partidos políticos deberán capturar de manera obligatoria en el SNR los datos de sus precandidatos”.

<sup>13</sup> Artículo 191, incisos a) y b) de la LEGIPE, y artículo 35 del Reglamento de Fiscalización.

<sup>14</sup> Artículo 79.1, inciso a), fracción I de la LGPP y artículo 223, numeral 7, inciso c) del Reglamento de Fiscalización.

<sup>15</sup> Artículos 235.1 y 238.1 del Reglamento de Fiscalización.

## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

El procedimiento de revisión inicia una vez que vence el plazo de tres días para que los partidos políticos entreguen los respectivos informes. En este procedimiento, la autoridad fiscalizadora (la UTF) revisa, comprueba e investiga la veracidad de lo reportado por los partidos políticos.

El ejercicio de esta facultad de revisión se puede dividir en siete etapas:

- i. **Monitoreo y verificación.** La UTF está facultada para llevar a cabo el monitoreo en 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 políticos y sus precandidaturas y poder cotejar esos datos con lo reportado por los partidos políticos en los informes<sup>16</sup>.
- ii. **Notificación del oficio de errores y omisiones**<sup>17</sup>. 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 línea<sup>18</sup>–, 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 informes<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Artículos 318, 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización, así como en el Acuerdo CF/019/2020.

<sup>17</sup> Artículo 80.1 inciso c) de la LGPP y artículo 291 del Reglamento de Fiscalización.

<sup>18</sup> Artículos 9, inciso f) y 11.4 del Reglamento de Fiscalización.

<sup>19</sup> Artículo 80.1, inciso c), fracción II de la LGPP y artículo 293.1 del Reglamento de Fiscalización.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

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 políticos y a las personas precandidatas para subsanar sus deficiencias u omisiones<sup>20</sup>.

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 UTF<sup>21</sup>.
- 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

<sup>20</sup> Artículos 80.1 inciso c), fracción III y 81 de la LGPP y artículo 334 del Reglamento de Fiscalización.

<sup>21</sup> Artículo 77.2 de la LGPP.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

sanciones administrativas por las violaciones normativas en las cuales incurrieron los sujetos obligados en la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña<sup>22</sup>.

En resumen, el procedimiento de revisión de informes tiene el propósito de corroborar el cumplimiento de la obligación de los partidos políticos de presentar los informes de gastos. Se compone por seis fases que se complementan entre sí y, como se explicó, al menos tres autoridades –la UTF, la Comisión de Fiscalización y el CG del INE– coadyuvan en la ejecución de este procedimiento.

### ***Procedimiento oficioso***

El CG del INE, la Comisión de Fiscalización o la UTF pueden ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran configurar una violación en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora<sup>23</sup>.

En casos específicos, los procedimientos oficiosos son complementarios al procedimiento administrativo de revisión de informes en la medida que los hechos y las conductas constitutivas de una supuesta irregularidad a investigar y, en su caso, sancionar, se originan de la comprobación de lo reportado o de lo informado por el sujeto obligado<sup>24</sup>.

En ese sentido, este procedimiento garantiza la investigación exhaustiva para conocer la veracidad de lo que la autoridad informó o detectó y salvaguarda la garantía de audiencia de todas las partes involucradas.

La sustanciación del procedimiento oficioso se compone, al menos, de ocho etapas:

<sup>22</sup> Artículos 44.1, inciso aa); 191.1, inciso g); 192.1 de LEGIPE.

<sup>23</sup> Artículo 26 del Reglamento de Procedimientos

<sup>24</sup> Consultese SUP-RAP-61/2021.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

- i. **Inicio del procedimiento**<sup>25</sup>. La UTF emite un acuerdo de inicio del procedimiento en el que ordena integrar el expediente, registrarlo en el libro de gobierno y publicar el acuerdo y su cédula de conocimiento en los estrados del instituto.
- ii. **Notificación de inicio y emplazamiento**<sup>26</sup>. Aquí se salvaguarda la garantía de audiencia de las partes, ya que se instaura un diálogo con la autoridad. En esta fase se les informa sobre el inicio del procedimiento oficioso en su contra y se les corre traslado de todos los elementos de prueba que integra el expediente.

También se les proporciona la información completa del acto que pretenda realizar la autoridad, la cual debe ser suficiente y eficaz para que se tenga un conocimiento fehaciente del hecho, acto u omisión de que se trate y una amplia posibilidad de defenderse.

- iii. **Contestación.** Se instaura el derecho de defensa de las partes. Es el momento de manifestar lo que en su derecho corresponda y la oportunidad de ofrecer y de desahogar las pruebas pertinentes y relevantes para controvertir las conductas que se le atribuyen.
- iv. **Diligencias e investigación**<sup>27</sup>. En esta etapa, la autoridad, de forma oficiosa, solicita información a diversas autoridades o instituciones u ordena diligencias para mejor proveer, con el propósito de recabar pruebas que permitan esclarecer diversas afirmaciones de las partes o los hechos que son investigados en el procedimiento oficioso.

Cabe señalar que las partes podrán acceder al expediente para conocer de la información y documentación haya sido recabada por la autoridad fiscalizadora como consecuencia de la investigación<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Artículos 25.2, 26.1 y 34 numerales 1 y 2 del Reglamento de Procedimientos.

<sup>26</sup> Artículo 41.1, inciso i) del Reglamento de Procedimientos.

<sup>27</sup> Artículo 41.1, incisos f) y j) del Reglamento de Procedimientos.

<sup>28</sup> Artículo 36 bis del Reglamento de Procedimientos.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

- v. **Inicio de la etapa de alegatos y contestación**<sup>29</sup>. La autoridad notifica a las partes el acuerdo de alegatos y se les corre traslado de los resultados de la investigación. La contestación es la segunda y la última oportunidad para que las partes puedan defenderse, ya que este es el momento procesal oportuno para manifestar sus conclusiones en relación con las diferentes actuaciones de la autoridad en el procedimiento.
- vi. **Cierre de instrucción**<sup>30</sup>. La autoridad sustanciadora ordena cerrar la instrucción cuando ya no hay diligencias pendientes por desahogar y el expediente se encuentra listo para resolver.
- vii. **Votación del proyecto de resolución por la Comisión de Fiscalización**<sup>31</sup>. Una vez que la UTF elabora un proyecto de resolución lo somete a consideración de la Comisión de Fiscalización, quien tiene la competencia para conocer del proyecto.
- viii. **Aprobación de la resolución**. La Comisión de Fiscalización remite al CG del INE el proyecto de resolución. Esta autoridad tiene la facultad de resolver la controversia y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan<sup>32</sup>.

En resumen, el procedimiento oficioso se puede sustanciar de forma complementaria al procedimiento de revisión de informes de gastos de precampaña para determinar si se realizaron probables infracciones a la normatividad en materia de fiscalización. Se integra por, al menos, ocho fases en las que participan, igualmente, la UTF, la Comisión de Fiscalización y el CG del INE.

Finalmente, para el estudio de los agravios, es importante tomar en cuenta que las inconformidades de la parte recurrente se dirigen a cuestionar situaciones que corresponden a los tres momentos que se explicaron en

<sup>29</sup> Artículo 41.1, incisos k) y l) del Reglamento de Procedimientos.

<sup>30</sup> Artículo 37.1 del Reglamento de Procedimientos.

<sup>31</sup> Artículo 37 numeral 1 y 2 del Reglamento de Procedimientos.

<sup>32</sup> Artículos 44.1, inciso j); 191.1, incisos d) y g) de la LEGIPE.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

este apartado: a) a la etapa de registro y presentación de informes, b) al procedimiento de revisión de informes y c) al procedimiento oficioso.

### 7.3.2 Violaciones al derecho de audiencia en el procedimiento oficioso y en el procedimiento de revisión de informes de gastos

La parte actora alega que la UTF violó el derecho de audiencia de las personas precandidatas en los diferentes momentos del procedimiento de fiscalización por las siguientes razones:

a) En el procedimiento oficioso, la autoridad:

- No valoró los argumentos que el actor expuso en su contestación y escrito de alegatos en relación con las deficiencias en las pruebas y la forma de interpretar las normas<sup>33</sup>.
- En la etapa de emplazamiento, la autoridad estaba obligada a correrle traslado al actor de las pruebas que se recabaron en el procedimiento oficioso<sup>34</sup>.

b) En el procedimiento de revisión de informes, la autoridad debió:

- Prevenir a MORENA de su obligación de comunicar a las personas precandidatas las aclaraciones o rectificaciones que ordenó la autoridad en el escrito de errores y omisiones<sup>35</sup>.
- Requerir directamente a las personas precandidatas la presentación de los informes de gastos de precampaña, con base en el acuerdo CF/018/2020 de la Comisión de Fiscalización<sup>36</sup> e informarle las consecuencias jurídicas de incumplir con el requerimiento.

Lo anterior, ya que –en su opinión– los precandidatos no tuvieron

<sup>33</sup> Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Félix Salgado Macedonio en el Juicio SUP-JDC-416/2021.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> En ese acuerdo se previó el procedimiento que se debía seguir ante el incumplimiento en la presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los períodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña en el actual proceso electoral.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

acceso al SIF para poder cumplir con la obligación, pues los únicos que tienen acceso al sistema son los partidos políticos<sup>37</sup>. Señalan que, de esta manera, hubieran tenido la oportunidad de presentar aclaraciones o rectificaciones pertinentes<sup>38</sup>.

### 7.3.2.1 En el procedimiento oficioso, la autoridad sí tomó en cuenta los argumentos que ofreció del actor en su escrito de alegatos.

A juicio de esta Sala Superior, es **infundado** el agravio del actor en relación con que la autoridad violó su derecho de defensa efectiva porque –en su opinión– no valoraron los argumentos que expuso en su contestación y en el escrito de alegatos en relación con las deficiencias en las pruebas y la forma de interpretar las normas<sup>39</sup>.

Se considera que no le asiste la razón al recurrente porque, contrario a lo que sostiene, en la resolución impugnada, la autoridad sí consideró los razonamientos que el actor ofreció en la contestación del emplazamiento y en el escrito de alegatos.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los requisitos mínimos para garantizar la defensa adecuada del afectado en un procedimiento son los siguientes: (i) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar, y **(iv) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas**<sup>40</sup>.

Respecto al último punto, el artículo 42.1, fracción III, del Reglamento de

<sup>37</sup> Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Félix Salgado Macedonio en el Juicio SUP-JDC-416/2021 y del escrito de demanda que presentó MORENA en el recurso SUP-RAP-75/2021.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Félix Salgado Macedonio en el Juicio SUP-JDC-416/2021.

<sup>40</sup> Jurisprudencias 1a./J. 11/2014 (10a.) y P./J. 47/95, (9a.), **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO Y FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**. Publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 3, febrero de 2014, página 396, y Tomo II, diciembre de 1995, página 133, respectivamente.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

Procedimientos establece los requerimientos mínimos que debe contener una resolución en un procedimiento sancionador.

De entre las exigencias que se contemplan se encuentra la obligación de la autoridad de apreciar y valorar los elementos que integren el expediente, ya sean las pruebas que ofreció el quejoso o el denunciado; los hechos controvertidos, las pruebas que se admitieron y desahogaron; así como las constancias que se derivaron de la investigación.

El diecisiete de febrero, la UTF ordenó iniciar un procedimiento oficioso en contra de MORENA y sus precandidatos a la gubernatura del estado de Guerrero<sup>41</sup>, como consecuencia de los resultados del dictamen consolidado y de la resolución respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña de las personas que participaron en el proceso de selección interna de este partido político.

El veinticuatro de febrero se le notificó al actor el inicio del procedimiento oficioso y se le emplazó con los elementos de prueba que integraban el expediente en su contra<sup>42</sup>. Asimismo, el tres de marzo se le notificó el acuerdo de alegatos<sup>43</sup>.

Según consta en el expediente<sup>44</sup>, el veintiocho de febrero de dos mil veintiuno y el seis de marzo siguiente, el ciudadano respondió el emplazamiento y presentó el escrito de alegatos, respectivamente<sup>45</sup>.

En resumen, el recurrente negó la realización de actos de precampaña con el carácter de precandidato de MORENA, porque –en su opinión– la convocatoria al proceso interno de selección del partido no contemplaba esa etapa y en ningún momento se le otorgó el carácter de precandidato.

<sup>41</sup> Mediante el Acuerdo INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO.

<sup>42</sup> Mediante el Oficio INE/JLE/VS/0135/2021 firmado por el vocal secretario de la Junta Local del OPLE de Guerrero.

<sup>43</sup> Páginas 675 a 678 del archivo en PDF denominado TOMO INE-P-COF-UTF-69-2021-GRO, localizado en el expediente electrónico correspondiente al Juicio para la protección de los Derechos político-electorales del Ciudadano SUP-JDC-416/2021.

<sup>44</sup> *Ibidem*, página 300.

<sup>45</sup> *Ibidem*, página 700 a 713.



## **SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

De acuerdo con el actor, estas circunstancias lo eximían de la responsabilidad de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña. Alegó que las pruebas que le fueron notificadas, por sí solas no eran suficientes para tener por acreditada la infracción que se le pretendía imputar.

Asimismo, respecto al material probatorio, el actor se limitó a negar cualquier tipo de relación con los videos o las imágenes que se recabaron de la página de la red social Facebook.

En ese sentido, contrario a lo que sostiene el recurrente, de la resolución impugnada se advierte que la autoridad sí valoró los razonamientos que el actor ofreció en el procedimiento, ya que, de entre las apreciaciones que realizó, la autoridad señaló lo siguiente:

- a) De conformidad con la resolución SUP-RAP-121/2015, las personas que participen en los procesos de selección interna de candidatos, con independencia de cómo se denominan, tienen la obligación de presentar el informe de precampaña;
- b) El partido político se encontraba en posibilidad de registrar a los aspirantes, además, el hecho de que el actor no se encontrara registrado en el SIF tampoco era un impedimento para que presentara el informe, pues el actor debía presentarlo ante el partido político.
- c) De la investigación y la valoración de diversos videos y del contenido en las redes sociales, la autoridad administrativa advirtió que el aspirante sí realizó actos de proselitismo ostentándose como precandidato y, a su vez, ofreció razones para justificar esa afirmación.

En ese sentido, la autoridad sí sostuvo un diálogo con el recurrente y atendió los argumentos que expuso en sus escritos de defensa. Son por estas razones por las cuales esta Sala Superior considera que no tiene



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

razón el actor, ya que la autoridad sí valoró los motivos de controversia del ciudadano.

### **7.3.2.2 En la etapa de emplazamiento en el procedimiento oficioso, la autoridad no estaba obligada a correrle traslado al actor de las pruebas recabadas en un momento posterior**

La parte recurrente señala que la autoridad responsable violó su derecho de defensa, ya que, al momento de emplazarla, solo le corrieron traslado de las pruebas técnicas consistentes en notas periodísticas y en general de publicaciones en medios de comunicación o redes sociales<sup>46</sup>. En su opinión, también se debió correr traslado del material probatorio que recabó la autoridad durante el procedimiento oficioso<sup>47</sup>.

Esta Sala Superior considera **infundado** el agravio, ya que, contrario a lo que alega, la autoridad no estaba obligada de correrle traslado de las pruebas que recabó con posterioridad al momento en que se ordenó el emplazamiento.

En efecto, el emplazamiento es una formalidad esencial en los procedimientos administrativos sancionadores que salvaguarda la garantía de audiencia de las partes, por lo que la autoridad debe cumplir con una serie de requisitos mínimos con la finalidad de asegurar que la parte demandada tenga conocimiento oportuno de los hechos entablados en su contra, para que esté en posibilidad de defenderse.

Uno de los requisitos que se deben respetar para que el emplazamiento sea válido, es que la autoridad le corra traslado a las partes de las constancias de prueba que integran el expediente, para que estén en aptitud de fijar su posición sobre las conductas que se le imputan y que pueda, a su vez,

<sup>46</sup> Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Félix Salgado Macedonio en el Juicio SUP-JDC-416/2021.

<sup>47</sup> Por ejemplo, la documental pública consistente en la resolución CNHJ-GRO-014/2021 dictada por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA en la cual se le otorgó la calidad de precandidato y el Acta circunstanciada INE/DS/DE/CIRC/21/2021 y el DVD con la certificación de quince páginas de internet.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

aportar los medios de prueba para sustentar su postura<sup>48</sup>.

En el caso concreto, el actor señala que al momento de emplazarlo no se le corrió traslado de dos pruebas: a) la resolución CNHJ-GRO-014/2021 y b) el Acta Circunstanciada INE/DS/DE/CIRC/21/2021 y su respectivo anexo, es decir, el DVD con la certificación de quince páginas de internet.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional advierte que eso se debió a que en el momento en que se ordenó emplazar al actor el diecisiete de febrero<sup>49</sup>, esas pruebas todavía no habían sido recabadas en el procedimiento oficioso.

En primer lugar, la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia emitió la resolución CNHJ-GRO-014/2021 hasta el veintisiete de febrero de dos mil veintiuno durante un procedimiento sancionador de oficio en contra de Félix Salgado Macedonio, en su carácter de senador con licencia por MORENA y como precandidato a la gubernatura del estado de Guerrero por el mismo partido y se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios.

Posteriormente, en relación con el Acta Circunstanciada INE/DS/DE/CIRC/21/2021 y sus anexos, este órgano jurisdiccional advierte que la autoridad fiscalizadora recabó esta prueba hasta el día veintidós de febrero de dos mil veintiuno<sup>50</sup>. Esta acta se emitió como respuesta a la solicitud que la misma UTF le extendió a la Dirección del Secretariado de la secretaría ejecutiva del INE el dieciocho de febrero anterior<sup>51</sup>, es decir, un día después de que se ordenara el emplazamiento.

<sup>48</sup> Artículo 35.1 del Reglamento de procedimientos: “1. Admitida la queja o iniciado el procedimiento oficioso la Unidad Técnica, sin perjuicio de realizar las diligencias que estime necesarias, emplazará al sujeto señalado como probable responsable para que en un plazo improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime procedentes, corriéndole traslado en medio electrónico con todas las constancias que integran el expediente”.

<sup>49</sup> Mediante el Acuerdo INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO.

<sup>50</sup> Por medio del Oficio INE/DS/0302/2021.

<sup>51</sup> A través del Oficio INE/UTF/DRN/8454/2021.



## **SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

En ese sentido, esta Sala Superior reconoce que la autoridad fiscalizadora, en ejercicio de su facultad de investigación y comprobación, puede requerir válidamente a diversas instituciones o prestadores de servicios para perfeccionar los medios de prueba con los que cuenta hasta ese momento.

En caso de que la respuesta a dichos requerimientos se presente con posterioridad a la emisión del emplazamiento y contenga información novedosa, no es posible que el ente fiscalizador la incluya en el citado oficio, al tratarse de datos que le eran desconocidos, por lo que no puede considerarse como una conducta procesal irregular por parte del órgano fiscalizador.

Asimismo, el artículo 36 bis del Reglamento de Procedimientos prevé que las partes de los procedimientos oficiosos podrán tener acceso al expediente respecto de la información y documentación recabada por la autoridad fiscalizadora como consecuencia de la investigación.

Esto demuestra que, en el procedimiento oficioso, el emplazamiento no es la única oportunidad procesal para que las partes conozcan de todos los medios de prueba que la autoridad fiscalizadora recibe durante el procedimiento.

En ese tenor, se concluye que no existe la obligación de que en la diligencia de emplazamiento se le notifique al promovente de todas las pruebas que deberán tomarse en cuenta en la resolución definitiva, ni que esto le cause perjuicio.

Se considera así, ya que el actor, en todo momento, tuvo acceso al expediente y a las pruebas que se hubieren recabado con motivo de la investigación que se realizó en el procedimiento, por lo que pudo alegar una vez que se le notificó sobre la conclusión de dicha etapa.

Es por estas razones por las cuales se considera que no le asiste la razón al actor, ya que las pruebas que supuestamente se le debieron correr traslado en el emplazamiento, las recabó la autoridad en un momento



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

posterior y el actor en todo momento tuvo acceso al expediente.

**7.3.2.3 En el procedimiento de revisión, la autoridad no debía prevenir a MORENA para que informara al precandidato de las aclaraciones o rectificaciones que ordenó la UTF en el oficio de errores y omisiones ni, en su caso, de notificarle directamente a la parte recurrente la omisión en la presentación del informe de gastos.**

La parte recurrente alega que la autoridad violó su derecho de defensa en el procedimiento de revisión, porque debió prevenir a MORENA para que fuera ese instituto político el encargado de comunicarle al actor las observaciones que emitió la autoridad en el escrito de errores y omisiones<sup>52</sup>.

Asimismo, también alega que la autoridad debió requerir directamente a las personas precandidatas para que presentaran los informes de gastos de precampaña con base en el Acuerdo CF/018/2020 de la Comisión de Fiscalización<sup>53</sup> e informarle las consecuencias jurídicas en caso de incumplir con el requerimiento.

Lo anterior, ya que –según ella– los precandidatos no tuvieron acceso al SIF para poder cumplir con la obligación, pues los únicos que tienen acceso al sistema son los partidos políticos<sup>54</sup>. Señalan que, de esta manera, hubieran tenido la oportunidad de presentar aclaraciones o rectificaciones pertinentes<sup>55</sup>.

A juicio de esta Sala Superior, son **infundados** los agravios de la parte actora, ya que, contrario a lo que sostiene, no se advierte la obligación de la autoridad de realizar los requerimientos directamente a los precandidatos ni de hacer la prevención alegada en el escrito de errores y omisiones, ya

<sup>52</sup> Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Félix Salgado Macedonio en el Juicio SUP-JDC-416/2021.

<sup>53</sup> El cual previó el procedimiento que se debía seguir ante el incumplimiento en la presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los períodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña en el actual proceso electoral.

<sup>54</sup> Este agravio se desprende del escrito de demanda que presentó Félix Salgado Macedonio en el Juicio SUP-JDC-416/2021 y del escrito de demanda que presentó MORENA en el recurso SUP-RAP-75/2021.

<sup>55</sup> *Idem.*



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

que la aplicabilidad del Acuerdo CF/018/2020 estaba condicionada a que los partidos políticos registraran a sus precandidatos en el SIF a través del SNR.

En efecto, el Acuerdo CF/018/2020 le ordena –en su punto de acuerdo segundo– a la UTF que debe requerirles a aquellos sujetos obligados que hubieran omitido presentar sus informes que, en un plazo improrrogable de un día natural, registren sus operaciones, presenten los avisos de contratación y agenda de eventos, adjunten evidencia comprobatoria y presenten el informe respecto de sus ingresos y gastos en el SIF.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que dichos requerimientos o prevenciones solo son aplicables para los precandidatos que se encuentran registrados en el SIF. Lo anterior, ya que, como se explicó, la obligación de la autoridad de requerir a los precandidatos el escrito de errores y omisiones surge después de que el partido lleve a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas a través del SNR.

En ese sentido, se observa que la labor del partido de registrar a los precandidatos en el sistema en línea es determinante para que, posteriormente, la autoridad pueda requerir a los sujetos obligados de presentar su informe de gastos en el procedimiento de revisión de informes.

Asimismo, en el punto de acuerdo tercero precisamente se especifica que los requerimientos realizados por la UTF deberán realizarse a todos los interesados de manera electrónica a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF.

Esto es coherente con el régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las personas precandidatas, pues, por ley, ambos sujetos comparten la obligación de presentar los informes de ingresos y

## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

gastos de precampaña<sup>56</sup>.

Como parte de esta responsabilidad en común, la Sala Superior ha señalado que, aunque el responsable directo de subir al SIF los informes de ingresos y gastos de precampaña es el partido político, los precandidatos tienen la obligación solidaria de cumplir con este requisito.

Este requisito se cumple una vez que el precandidato presenta el informe ante el partido político en el plazo en el que debe hacerlo, con el fin de no retrasar la labor de la autoridad fiscalizadora y cumplir con los tiempos previstos en la ley<sup>57</sup>.

En ese sentido, el régimen solidario de responsabilidad conlleva al partido político a ser el puente de comunicación entre la autoridad fiscalizadora y las personas precandidatas, pues es él quien –como se explicó– tiene la obligación de presentar los informes ante la autoridad electoral, a través del sistema de contabilidad en línea.

Sin embargo, en la medida en que MORENA no cumplió con su obligación de registrar a sus precandidatos en el sistema, la autoridad fiscalizadora no podía identificar a los precandidatos y, por lo tanto, no podía llevar a cabo las notificaciones electrónicas habilitadas con base en lo ordenado en el Acuerdo CF/018/2020.

No pasa desapercibido para esta autoridad que tanto el partido como el ciudadano actor alegan que MORENA no llevó a cabo ningún registro al interior del partido y que por eso no se capturó ninguna información sobre

<sup>56</sup> Artículo 79.1, inciso a), fracción I y II de la LGPP 1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:  
a) Informes de precampaña: I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados; II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran.

<sup>57</sup> Consultese la Tesis LIX/2015 INFORMES DE PRECAMPANA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS. *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 93 y 94; y la sentencia en el recurso SUP-REP-43/2016.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

el actor en el SIF.

No obstante, esta Sala Superior considera que, contrario a lo que argumentan los recurrentes, de la resolución del expediente CNHJ-GRO-014/2021, se identifica el registro de Félix Salgado Macedonio en el procedimiento interno de selección, como se advierte a continuación<sup>58</sup>:



Comisión Nacional de Elecciones

Relación de solicitudes de registro aprobadas en la reposición del proceso de selección de la candidatura para Gobernador/a del Estado; para el proceso electoral 2020-2021, en el Estado de GUERRERO ordenado por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA en la resolución del expediente CNHJ-GRO-014/2021:

#	Registro aprobado
1.	J. FÉLIX SALGADO MACEDONIO

Lo anterior de conformidad con el tercer párrafo de la Base 1 de la convocatoria al proceso de selección de la candidatura para Gobernador/a del Estado; para el proceso electoral 2020-2021, en el estado de GUERRERO.

Por otra parte, esta Sala Superior no ignora el deber de la autoridad fiscalizadora de respetar la garantía de audiencia de toda persona previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que restrinja o prive del ejercicio de sus derechos<sup>59</sup>.

Sin embargo, se considera que la falta del requerimiento o de prevención en el oficio de errores y omisiones durante el procedimiento de revisión de ninguna manera dejó en estado de indefensión a los precandidatos ni al partido, ya que no fue en el procedimiento de revisión sino hasta el procedimiento oficioso que la autoridad los sancionó por el incumplimiento de diversas normas en materia de fiscalización.

<sup>58</sup> [https://morena.si/wp-content/uploads/2021/03/Registro-Guerrero\\_REPO.pdf](https://morena.si/wp-content/uploads/2021/03/Registro-Guerrero_REPO.pdf)

<sup>59</sup> Véase la jurisprudencia 26/2015 de rubro INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPANA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 25 y 26.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

En efecto, en la sesión celebrada el veintiséis de febrero, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG/118/2021, derivada del dictamen consolidado de la revisión de informes de gastos de precampaña a diferentes cargos para el proceso electoral en el estado de Guerrero.

En la conclusión 7-C5-GR de esa resolución se advierte que la autoridad no sancionó a la parte actora como consecuencia del procedimiento revisión, sino se determinó que, al tratarse de posible ilícito electoral, se debía sustanciar en un procedimiento oficioso sancionador en su contra para determinar si se cometieron infracciones a la normatividad en materia de origen, destino, monto y aplicación de recursos.

Cabe señalar que el diecisésis de febrero de dos mil veintiuno, la Comisión de Fiscalización, en el marco de ese mismo procedimiento de revisión de informes, ya había ordenado el inicio de un procedimiento oficioso en contra de la parte recurrente, derivado de los hallazgos detectados por la UTF en el monitoreo de la vía pública y las redes sociales.

Lo anterior con la finalidad de salvaguardar el debido proceso que rige el actuar del INE ante probables infracciones a la normatividad en materia de origen, monto, destino y aplicación de sus recursos. En consecuencia, se dio inicio al procedimiento identificado con la clave INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO.

En este procedimiento se garantizó el derecho de defensa de las partes, ya que fue el momento procesal para manifestar lo que en su derecho correspondía y la oportunidad de ofrecer y de desahogar las pruebas pertinentes y relevantes para controvertir las conductas que se le atribuían.

En ese procedimiento oficioso, se advierte que la autoridad respetó el debido proceso de la parte actora, pues –como se explicó en el apartado anterior– de las constancias del expediente se advierte que la autoridad cumplió con su deber de emplazar a todos los precandidatos y al partido



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

sobre el inicio del procedimiento oficioso y de notificarles el acuerdo de inicio de alegatos para que expresaran lo que en su derecho correspondiera<sup>60</sup>.

Entonces contrario a lo que sostiene la parte recurrente, este órgano jurisdiccional advierte que la falta de del requerimiento o de prevención en el oficio de errores y omisiones durante el procedimiento de revisión no generó ningún perjuicio a la esfera jurídica de los precandidatos ya que no fue sino hasta el procedimiento oficioso que la autoridad sancionó a la parte actora por el incumplimiento de diversas normas en materia de fiscalización previo a su pleno respeto a la garantía de audiencia.

Por otra parte, esta Sala Superior tampoco desconoce que la parte recurrente argumenta que el precedente en el Juicio SUP-JDC-1521/2016 y acumulado es aplicable para dirimir esta controversia, ya que –en su opinión– la autoridad electoral en ese asunto requirió personalmente a un precandidato para que presentara en un plazo determinado su informe de ingresos y gastos de campaña.

Sin embargo, se considera que el precedente no es aplicable al caso concreto, ya que en este juicio rige un marco reglamentario diferente al del precedente, sumado a que existen hechos distintos. Por ejemplo, el veintiuno de octubre de dos mil veinte se aprobó el Acuerdo CF/018/2020 que reglamenta el procedimiento a seguir ante el incumplimiento en la presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados.

En este acuerdo se le ordena a la UTF notificarles a todos los interesados los requerimientos de manera electrónica, a través del módulo

<sup>60</sup> El veinticuatro de febrero se notificó al actor el inicio del procedimiento oficioso y se le emplazó con los elementos de prueba que integraban el expediente en su contra. Asimismo, el tres de marzo se le notificó el acuerdo de alegatos. Según consta en el expediente, el veintiocho de febrero de dos mil veintiuno y el seis de marzo siguiente, el ciudadano respondió el emplazamiento y presentó el escrito de alegatos respectivamente. Véanse páginas 300, 675 a 678 y 700 a la 713 del archivo en PDF denominado TOMO INE-P-COF-UTF-69-2021-GRO, localizado en el expediente electrónico correspondiente al juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-416/2021.



## **SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

de notificaciones electrónicas del SIF. Sin embargo, –como se explicó– con base en el régimen de responsabilidad solidaria, dicha determinación solo es aplicable para los precandidatos que se encuentran registrados en el SIF, ya que la obligación de la autoridad fiscalizadora de notificarles a los precandidatos la omisión en la presentación del informe de gastos surge después de que el partido lleve a cabo las acciones necesarias para registrar a sus precandidaturas en el referido sistema.

Por otra parte, un elemento adicional que separa a este juicio ciudadano federal del precedente SUP-JDC-1521/2016 son los hechos, pues en el juicio que se analiza actualmente la autoridad ordenó el inicio de un procedimiento oficioso con el propósito específico de salvaguardar el derecho de defensa de la parte recurrente con motivo de los resultados obtenidos en el procedimiento de revisión para que la parte actora tuviera la oportunidad de ser escuchada de forma previa a la imposición de una sanción. Este hecho no ocurrió en el precedente que cita la parte recurrente.

En ese sentido, aunque la autoridad fiscalizadora no está obligada a requerirle directamente a los precandidatos no registrados en el SNR la omisión en la presentación de sus informes de ingresos y gastos, dicha autoridad dio cabal cumplimiento a la garantía de audiencia de estos últimos al emplazarlos al procedimiento oficioso, momento en el cual tuvieron la oportunidad de ser escuchados y de probar el cumplimiento de sus obligaciones.

Por estas razones se considera que el precedente que sostiene la parte recurrente no es aplicable al caso concreto, pues actualmente se cuenta con un marco normativo que –como se señaló en el apartado anterior– es congruente con el régimen de responsabilidad solidaria que comparten los partidos políticos y sus precandidatos.

Entonces, al estar acreditado que MORENA no registró a sus precandidatos en el SNR y ante la existencia de un procedimiento oficioso, este órgano jurisdiccional considera que la autoridad fiscalizadora no tenía



## **SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

la obligación de requerirles directamente a los precandidatos de MORENA la omisión en la presentación del informe de sus ingresos y gastos de precampaña durante el procedimiento de revisión, esto aunado a que tampoco se les violó su garantía de audiencia, pues se inició un procedimiento oficioso, específicamente para respetar su derecho de defensa.

### **7.3.3 Las personas sancionadas actualizan el supuesto previsto en el artículo 229 de la LEGIPE**

Tanto las personas sancionadas como el partido MORENA ofrecen diversas razones para intentar justificar que, en el presente caso, no se encontraban en el supuesto previsto en el artículo 229 de la LEGIPE.

A consideración de la Sala Superior, fue correcto el análisis de la autoridad responsable por lo siguiente.

#### **7.3.3.1 Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto tuvieron el carácter de precandidaturas a la gubernatura de Guerrero**

Contrario a los planteamientos de las demandas, Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto sí tuvieron el carácter de precandidata y precandidatos a la gubernatura de Guerrero; por lo tanto, tenían la obligación en materia de fiscalización de entregar sus informes de gastos de precampaña.

En primer lugar, antes de analizar los casos, es importante precisar que esta Sala Superior ha sustentado el criterio relativo a que los ciudadanos que pretendan ser postulados por un partido político como **candidata o candidato a cargo de elección popular, deben ser considerados como precandidaturas, con independencia de que obtuvieran, del órgano partidista facultado para ello, algún tipo de registro con la denominación de precandidatura.**



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

Así, la Sala Superior ha establecido que **un precandidato o precandidata es, en términos generales, una persona que pretende ser postulado por un partido político como candidato a algún cargo de elección popular, conforme a la ley y a la candidatura de un partido político, en el procedimiento de selección interna de precandidatura a cargos de elección popular, sin que tal calidad se limite, conforme a la ley, a algún procedimiento de selección en particular como lo alegan los promoventes<sup>61</sup>.**

**En ese sentido, para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización, resulta irrelevante si se les denomina expresamente como precandidatos, aspirantes o participantes.**

En el caso concreto, es un hecho no controvertido por todos los aspirantes<sup>62</sup> a la gubernatura de MORENA en el estado de Guerrero que en su contestación al emplazamiento al procedimiento oficioso reconocieron haber solicitado su registro como aspirantes, aun cuando señalan que en ningún momento recibieron ninguna constancia de registro, lo que corrobora su postulación para ser la candidatura del partido a la gobernatura.

Ahora bien, por cuanto hace a Félix Salgado Macedonio, se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios, que de la página de internet oficial del partido político MORENA, se observa que se encuentra publicado tanto su registro al proceso de selección interna de la candidatura para gobernador del estado de Guerrero para el proceso electoral 2020-2021, como la reposición de dicho proceso derivado de lo ordenado por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia del instituto político en la resolución del expediente CNHJ-GRO-014/2021<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Véase el SUP-RAP-121/2015, SUP-RAP-183/2015 y SUP-RAP-204/2016.

<sup>62</sup> En el caso de Luis Walton Aburto, además se ostentó como precandidato en los Juicios Ciudadanos SUP-JDC-20/2021 y SUP-JDC-56/2021 en el que impugnó el proceso de selección de la candidatura para la gubernatura de Guerrero y refiere que el cuatro de diciembre de dos mil veinte realizó su solicitud de registro ante la Comisión Nacional de Elecciones.

<sup>63</sup> Véase página web: <https://morena.si>



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

Por lo cual, se advierte que el propio partido publica y evidencia a través de su página oficial, que dicho ciudadano solicitó su registro para contender por dicha candidatura, y que se emitió el registro interno correspondiente, aun cuando no aparece en el SNR.

Además, en la resolución impugnada se enfatizó que la propia Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA, en su resolución de veintisiete de febrero pasado, en la que se decidió realizar una nueva encuesta para elegir al candidato a gobernador de Guerrero, en todo momento se le otorgó al ciudadano Félix Salgado Macedonio la calidad de “precandidato”.

Inclusive, la responsable destacó que en dicha determinación partidista se hace referencia a que el ciudadano en su carácter de demandado aportó como prueba el comprobante de documentación para registro de precandidato a gobernador.

Es importante señalar, que no le resta valor probatorio el alegato del promovente Félix Salgado Macedonio en el sentido de que no se le corrió traslado de tal probanza, pues con independencia de si se le corrió traslado o no de dicha resolución, ante esta instancia el actor tenía la posibilidad de controvertir la autenticidad del hecho; además, de que es evidentemente que fue parte del mencionado procedimiento de justicia intrapartidaria y conoció el carácter que el órgano de justicia del partido le reconoció; no obstante, se limita a señalar que no se le dio a conocer durante la sustanciación del procedimiento oficioso.

En otro sentido, de los videos y publicaciones en las redes sociales Facebook y Twitter a los que se hace alusión en la resolución impugnada y sus anexos, se advierte que los aspirantes a la gubernatura de Guerrero manifestaron su intención de contender por la candidatura e, incluso, en algunos casos, reconocieron haber sido registrados como precandidatos a dicho cargo de elección popular<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Véase resolución impugnado y los anexos correspondientes a cada precandidato.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

Respecto de la ciudadana Adela Román Ocampo, se advierte, de entre otros hechos, que la autoridad responsable tuvo por acreditado en lo que interesa, lo siguiente:

- Video publicado el 28 de diciembre de 2020, a través de Twitter, de la cual se desprende que su aspiración política es ser gobernadora del estado de Guerrero en un evento realizado en Zihuatanejo. Inclusive, se advierte el siguiente tuit: **“Amo profundamente a mis raíces, a mi pueblo, a mi estado, hoy es la oportunidad de gobernar con un proyecto de izquierda hoy es tiempo de mujeres... Gracias Zihuatanejo por sumarse al proyecto que transformará y hará historia en Guerrero”**.
- Video publicado el veintisiete de diciembre de dos mil veinte a través del Facebook de Adela Román Ocampo, del cual se desprende su aspiración política es ser gobernadora del estado de Guerrero en un evento realizado en Zihuatanejo.
- En su escrito de constestación del procedimiento sancionador, Adela Román Ocampo manifestó –tal como esta autoridad fiscalizadora lo señala en los videos que acompaña en este requerimiento–, que acudió a una reunión por invitación de varios ciudadanos organizados a la ciudad de Zihuatanejo Guerrero, en **“donde expresó que había solicitado su registro como precandidata a la gubernatura del estado de Guerrero”**.

En cuanto a Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, se desprende que se tuvo por probado, en lo que interesa, lo siguiente:

- Se identificaron publicaciones en las que aparece el ciudadano Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, difundidas en las redes sociales durante el periodo comprendido entre el treinta de noviembre de dos mil veinte y el ocho de enero de dos mil veintiuno, en las cuales hace manifestaciones en las que evidencia su aspiración política a ser gobernador del estado de Guerrero e inclusive hace del conocimiento su registro al proceso



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

interno de MORENA para la candidatura al cargo de gobernador del estado de Guerrero.

Por lo que hace a Luis Walton Aburto, la autoridad tuvo por acreditado lo siguiente:

- Se identificaron publicaciones difundidas en Facebook durante el periodo de campañas en las que aparece el ciudadano Luis Walton Aburto haciendo alusión a su aspiración política de ser gobernador del estado de Guerrero e inclusive informa sobre su registro al proceso interno de MORENA para obtener la candidatura.

Por su parte, respecto a Félix Salgado Macedonio se desprende lo siguiente:

- Diversas publicaciones difundidas en las redes sociales durante el periodo de precampañas, en las que manifestó, de entre otras cuestiones, que ganaría las encuestas.
- Videos publicados y difundidos en las redes sociales durante dicho periodo, en el que aparece el ciudadano y señala, de entre otras cosas, que ha quedado legalmente registrado como aspirante a candidato a gobernador por el estado de Guerrero.

Así, con independencia de si las publicaciones de mensajes y videos constituyeron actos de precampaña, lo cual será materia de análisis en apartados posteriores, arrojan elementos que evidencian que las y los ciudadanos sancionados manifestaron claramente sus aspiraciones a la candidatura de la gubernatura de Guerrero y que inclusive solicitaron su registro como precandidata y precandidatos. Cabe destacar, que, en el caso concreto de Salgado Macedonio, solamente de los videos analizados por la responsable, se desprenden elementos suficientes de prueba para considerarlo como precandidato por MORENA a la gubernatura de Guerrero.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

En conclusión, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y Félix Salgado Macedonio tuvieron el carácter de precandidaturas a la gubernatura de Guerrero, con independencia de si existió un periodo formal de precampañas, si se acreditó o no que realizaron actos en ese sentido o si en todos los casos existió un registro formal del partido político en el que se les denominó expresamente con tal carácter.

### **7.3.3.2 Los ciudadanos en su carácter de precandidatos a la gubernatura de Guerrero tenían la obligación en materia de fiscalización de presentar sus informes de gastos en ceros, aun en el caso de que no hubieran existido precampañas**

Respecto de que no existió una etapa de precampaña una etapa de precampaña denominada así por el partido de acuerdo con su procedimiento interno y, por lo tanto, desde la óptica de los promoventes, no tuvieron que reportar gastos, este órgano jurisdiccional ha precisado que la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos<sup>65</sup>.

Lo anterior, significa que incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no solo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora, ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.

Debe destacarse que los aspirantes, precandidatos y candidatos son sujetos de derechos y obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña, campaña y de cualquier acción que realicen dirigida a la promoción de su postulación.

---

<sup>65</sup> Véase SUP-JDC-1521/2016.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

En este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los aspirantes, precandidatos y candidatos, como lo precisó la autoridad fiscalizadora, son responsables solidarios respecto de la conducta en análisis.

Consecuentemente, en la hipótesis no concedida de que no hubo una etapa de precampañas como se alega en las demandas, los aspirantes o precandidatos no se encontraban exentos de presentar el informe de precampaña, porque, aun cuando no hubiesen tenido ingresos y egresos, tenían el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora en ceros.

### **7.3.3.3 Los informes presentados por MORENA *ad cautelam* no pueden ser considerados como extemporáneos**

La parte actora manifiesta como agravio que la resolución del Consejo General del INE está indebidamente fundada y motivada, porque la responsable ilegalmente consideró que se omitió presentar el informe de precampaña, ya que el partido MORENA presentó *ad cautelam* un informe y, por lo tanto, en caso de existir una irregularidad sería la presentación extemporánea y no la no presentación del informe.

En ese sentido, a juicio de los promoventes, no eran acreedores a la pérdida o cancelación de su registro sino, en todo caso, a una sanción menor, lo que además resultaba congruente con diversos precedentes de esta Sala Superior.

Al respecto, esta Sala Superior considera que los agravios de la parte actora son **infundados**, ya que el criterio reiterado de esta Sala Superior es que efectivamente se debe tener como presentación extemporánea del informe aquella que se realice cuando aún sea posible la verificación y revisión de los reportados por el partido y los precandidatos.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

En el caso concreto, MORENA presentó, los informes de sus precandidatos<sup>66</sup> *ad cautelam*—el veintidós de marzo—, casi un mes después de que concluyera el procedimiento de revisión de informes de gastos de manera que fue imposible la fiscalización de las precampañas de los precandidatos inconformes.

En esas circunstancias, la infracción cometida por MORENA y sus precandidatos no puede encuadrarse en una mera presentación extemporánea de los informes, sino que debe considerarse que el partido y sus precandidatos no presentaron los informes a los que estaban obligados.

En efecto, la línea jurisprudencial que ha establecido esta Sala Superior en los asuntos SUP-JDC152/2016, SUP-REC-103/2016 y SUP-RAP-197/2016 y su acumulado SUP-JDC-1520/2016, es enfática en establecer que la interpretación de equiparar las consecuencias jurídicas de la conducta atinente a la omisión de presentar los informes de precampañas respecto de su presentación extemporánea, requiere del ejercicio de una *hermenéutica diferenciada* y que garantice la protección del bien jurídico tutelado por la norma.

Así, la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización. En tanto, la presentación extemporánea de tales informes, que también constituyen una infracción a la normativa electoral, debe ser sancionada en la medida en que retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> MORENA presentó los informes de Feliz Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Adela Román Ocampo [fojas 786, 790 y 791 del Tomo INE-P-COF-UTF-69/2021 GRO]. En el caso de Luis Walton Aburto no presentó su informe de precampaña.

<sup>67</sup> Véase tesis de jurisprudencia 9/2016 de texto y rubro: **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPANA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA.** De lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 443, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de presentar, dentro del plazo previsto, los respectivos informes de precampaña y campaña, con la finalidad de transparentar su actuación y rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora. En ese sentido, la conducta que obstaculice la rendición de cuentas, como lo es la presentación extemporánea de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos y



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

Ello, sin dejar de observar que la temporalidad en que se rinde no haga inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos en la ley para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad, una vez realizados los requerimientos necesarios que la ley permite, en garantía del derecho al debido proceso.

En ese orden de ideas, los informes presentados por MORENA no pueden considerarse como válidos, ni siquiera de manera extemporánea, ya que, según el dicho de los promoventes, las constancias que obran en el expediente y lo señalado en la resolución reclamada, el **escrito fue recibido una vez concluido el procedimiento de revisión de informes de precampaña para la gubernatura de Guerrero.**

Conviene traer a colación el calendario de fiscalización que fue aprobado por la autoridad electoral para las precampañas de gubernatura en Guerrero, a efecto de evidenciar que la presentación de los informes de los precandidatos de MORENA se realizó una vez que había concluido el proceso de fiscalización, en ese sentido, su presentación se tornó inútil y jurídicamente ineficaz para efectos de la revisión de ingresos y gastos de los sujetos obligados.

GUERRERO									
Tipo de Informe	Periodo fiscalizador		Fecha límite de entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
Informe de Precampaña	INICIO/ FIN	INICIO/ FIN							
Gobernatura	martes, 10 de noviembre de 2020	viernes, 08 de enero de 2021	lunes, 11 de enero de 2021	viernes, 22 de enero de 2021	viernes, 29 de enero de 2021	miércoles, 10 de febrero de 2021	martes, 16 de febrero de 2021	viernes, 19 de febrero de 2021	viernes, 26 de febrero de 2021

Como se advierte, la información fue presentada ante la autoridad fiscalizadora después de que concluyera el proceso de revisión de informes de precampañas a la gubernatura de Guerrero y tan solo unas horas antes

candidatos de los partidos políticos, debe considerarse como una falta sustantiva, por tratarse de un daño directo al bien jurídico relacionado con la rendición de cuentas y a los principios de fiscalización, que impide garantizar, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 26 y 27.*



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

de que el Consejo General del INE conociera del Dictamen Consolidado y del proyecto de resolución correspondientes a la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los partidos políticos **al cargo de diputaciones federales**.

En ese sentido, resulta evidente que su presentación fue hecha una vez concluido los plazos para la revisión de los Informes y su documentación comprobatoria, lo que a todas luces hacía imposible su fiscalización.

En el caso particular de Luis Walton Aburto, si bien es cierto que en respuesta al emplazamiento del procedimiento oficioso de fiscalización presentó **ad cautelam** ante la Unidad Técnica de Fiscalización diversos gastos por transporte y alimentos por un total de \$502,906.93 (quinientos dos mil novecientos seis pesos 93/00 m. n.), dicha respuesta se dio el dos de marzo de dos mil veintiuno, es decir, cuando el Consejo General ya había aprobado el dictamen de ingresos y gastos de precampaña en Guerrero y los plazos de revisión de informes habían transcurrido.

Por lo que, atendiendo al mismo criterio, resultaba imposible su fiscalización y, en consecuencia, se debe considerar que dicho precandidato no presentó el informe de precampaña al que estaba obligado.

Debe recordarse que conforme al criterio<sup>68</sup> de esta Sala Superior se entiende *por no presentado el informe* una vez que se haga inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos en la ley para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad, tal y como acontece en el caso concreto.

Bajo esa línea argumentativa, se comparten las consideraciones de la resolución reclamada que refieren que permitir que los sujetos presenten información en cualquier momento rompería el modelo de fiscalización al poner en riesgo el ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al

<sup>68</sup> Criterio sostenido en las sentencias de los expedientes SUP-RAP-197/2016, SUP-JDC-1521/2016 y la Opinión 03/2016.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

análisis y valoración de la totalidad de la información presentada por dichos sujetos con proximidad a la aprobación de los dictámenes y resoluciones.

Por consiguiente, se concluye que la infracción cometida por MORENA y sus precandidatos no puede ser considerada como presentación extemporánea del informe, como pretenden los promoventes, sino que debe estimarse que MORENA y sus precandidatos no presentaron los informes de ingreso y gastos relativos a la precampaña de gubernatura en el estado de Guerrero.

Finalmente, conviene señalar que tampoco resulta válido el argumento de los precandidatos sancionados y del partido apelante, relativos a que, desde el diez de enero, dichos precandidatos entregaron a MORENA un informe de gastos de precampaña y que fue el instituto político quien decidió no entregarlos a la autoridad fiscalizadora, de manera que, en la concepción de los promoventes, esa circunstancia constituye una excluyente de responsabilidad para los precandidatos sancionados.

Al respecto, esta autoridad sostiene como criterio la siguiente Tesis:

**INFORMES DE PRECAMPANA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS.**- De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracciones I a III, de la Ley General de Partidos Políticos; 229, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 235, 238, 239, 240 y 242 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se desprende el deber de los institutos políticos de presentar informes de precampaña de los ingresos y gastos de cada una de sus precandidatas y precandidatos a cargos de elección popular, así como su responsabilidad solidaria en el cumplimiento de esa obligación. En este orden de ideas, cuando se acredita que éstos últimos presentaron en tiempo y forma el informe de gastos de precampaña correspondiente, ante el órgano competente del partido político en el cual militan y, no obstante ello, éste omite presentarlo ante la autoridad fiscalizadora mediante el sistema de contabilidad en línea, o bien, lo hace de manera extemporánea, la infracción a las normas que regulan dicha obligación, es atribuible sólo al partido político y no a quien ostenta una precandidatura, al actualizarse una excluyente de responsabilidad para tales personas obligadas, al ser producto de una omisión imputable exclusivamente al instituto político.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

No obstante, dicha tesis no resulta aplicable a los precandidatos sancionados, ya que para que esto sea así, es necesario acreditar que estos últimos presentaron en tiempo y forma el informe de gastos de precampaña correspondiente, ante el órgano competente del partido político.

En ese sentido, debe señalarse que ni MORENA en el procedimiento de revisión de informes ni los precandidatos sancionados en el procedimiento oficioso (en los tres momentos que tuvieron para presentar pruebas: emplazamiento, alegatos y requerimiento de información) hicieron valer esa excluyente de responsabilidad; por el contrario, insistieron en todo momento en que ellos no eran precandidatos, que no habían realizado actos de precampaña y que no tenían la obligación de informar nada al no estar registrados como precandidatos.

Consecuentemente, ante esta Sala Superior, no pueden atenderse las alegaciones y pruebas tendentes a demostrar que los precandidatos no tienen responsabilidad y que esta solo recae en el partido, pues podría tratarse de una maniobra artificiosa para evadir la responsabilidad por la omisión en la que se incurrió y su consecuente sanción.

Así, esta Sala Superior concluye que para que las precandidaturas actualicen el supuesto de la tesis aislada que los excluye de responsabilidad, resulta indispensable que esa defensa y supuesta entrega del informe se haga valer y se acredite desde el primer momento en que son requeridos y emplazados por la autoridad administrativa electoral y no después de la sanción ante la instancia jurisdiccional.

Se considera así, pues, como se explicó, podría tratarse de un mecanismo de simulación para evadir la responsabilidad y la sanción a que se hicieron acreedores por su omisión.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

**7.3.4 La autoridad responsable justificó la existencia de actos de precampaña**

La parte actora cuestiona la existencia de actos de precampaña, pues considera que la autoridad responsable no acreditó su existencia. A juicio de esta Sala Superior, la parte actora no tiene razón, como se muestra en los siguientes apartados.

**7.3.4.1 Los promoventes no desestiman lo resuelto en la resolución impugnada en lo relativo a que los aspirantes a la gubernatura de Guerrero realizaron actos de precampaña.**

Deben desestimarse los agravios del partido político MORENA y de Félix Salgado Macedonio mediante los cuales pretenden sustentar que no se acreditan los actos de precampaña que se les atribuyeron a los precandidatos de MORENA a la gubernatura de Guerrero.

En primer lugar, es importante establecer que para acreditar actos de precampaña se deben verificar los elementos siguientes:

- 1) El **personal** relativo a que los actos de precampaña los realicen los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidatos y en el contexto de los mensajes se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate;
- 2) El **temporal** consistente en que dichos actos o frases se realicen durante la etapa procesal de precampaña; y
- 3) El **subjetivo**, el cual de acuerdo con el criterio reiterado por esta Sala Superior, para acreditarse debe analizarse si los mensajes incluyen alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote el propósito de llamar a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, o que posea un



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca<sup>69</sup>.

De la resolución impugnada y sus anexos se advierte que la autoridad responsable tuvo por acreditados diversos actos de precampaña de los aspirantes a la candidatura de MORENA por la gubernatura del estado de Guerrero, y se analizaron y verificaron según el caso, los elementos personal, temporal y subjetivo.

Por ende, antes de hacer el análisis correspondiente de los agravios de los actores, resulta importante precisar lo que quedó establecido de la investigación y análisis de la autoridad responsable respecto de cada uno de los precandidatos a la gubernatura de Guerrero.

En relación con la ciudadana Adela Román Ocampo, se advierte que la autoridad responsable tuvo por acreditado que realizó actos de precampaña, por lo siguiente:

- Cumplen con el elemento personal, pues se publicaron diversas imágenes, mensajes y videos en sus perfiles de Facebook y Twitter, en los cuales aparece la ciudadana.
- Se acredita el elemento temporal, ya que fueron publicadas y difundidas en redes sociales durante el periodo comprendido entre el treinta de noviembre de dos mil veinte y el ocho de enero de dos mil veintiuno, esto es, durante el periodo de precampañas, de acuerdo con el calendario aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero.

<sup>69</sup> Véase Jurisprudencia 4/2018, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

- Se tuvo por acreditado el elemento subjetivo en virtud de que se da cuenta de propaganda y videos de eventos donde la ciudadana sancionada hace diversas manifestaciones que evidencian su finalidad electoral, su posicionamiento ante la ciudadana, sus propuestas y su afinidad política con el partido MORENA, su aspiración política a ser gobernadora del estado de Guerrero, su simpatía con la izquierda y su identificación con la plataforma política de la cuarta transformación.

En cuanto a Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, se desprende que se tuvo por probado, en lo que interesa, lo siguiente:

- Los actos cumplen con el elemento personal, pues se publicaron diversas imágenes, mensajes y videos en sus perfiles de Facebook y Twitter, en los cuales aparece el ciudadano.
- Se acredita el elemento temporal, ya que dichas imágenes fueron publicadas y difundidas en las redes sociales durante el periodo comprendido entre el treinta de noviembre de dos mil veinte y el ocho de enero de dos mil veintiuno, esto es, durante el periodo de precampañas.
- Se acredita el elemento subjetivo, en virtud de que se da cuenta de publicaciones donde el ciudadano hace del conocimiento su registro al proceso interno de MORENA para la candidatura al cargo de gobernador del estado de Guerrero.

De la misma forma, se demuestran las reuniones sistemáticas donde manifestaba su intención política, así como el apoyo a su proyecto. En respuesta al emplazamiento, reconoce la realización de recorridos por distintas localidades del estado de Guerrero, para conocer los problemas de dicha entidad.

Con respecto a Luis Walton Aburto, se tuvo por acreditado lo siguiente:



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

- Cumplen con el elemento personal, pues se publicaron diversas imágenes, mensajes y videos en sus perfiles de Facebook y Twitter, en los cuales aparece el ciudadano.
- Se acredita el elemento temporal, ya que fueron publicadas y difundidas en las redes sociales durante el periodo comprendido entre el treinta de noviembre de dos mil veinte y el ocho de enero de dos mil veintiuno, esto es, durante el periodo de precampañas.
- Se acredita el elemento subjetivo, en virtud de que se da cuenta de publicaciones de las que se advierte de manera objetiva su finalidad electoral, el posicionamiento del sujeto, las manifestaciones de afinidad política con el partido MORENA.

Además, como se desprende de la evidencia que consta en el expediente y en su propio perfil de Facebook, también expresa su aspiración política es ser gobernador del estado de Guerrero e inclusive hace del conocimiento su registro al proceso interno de MORENA para la candidatura al cargo de gobernador del estado de Guerrero.

Por otra parte, en relación con la imagen publicada el diciembre en la página de Facebook, el ciudadano manifiesta en su contestación que dicha postal se desarrolló para difundir su presencia.

Por su parte, respecto de Félix Salgado Macedonio se tuvo por probado lo siguiente:

- Cumplen con el elemento personal, pues se publicaron diversas imágenes, mensajes y videos en sus perfiles de Facebook y Twitter, en los cuales aparece el ciudadano.
- Se acredita el elemento temporal, ya que dicho material fue publicado y difundido en las redes sociales durante el periodo comprendido entre el treinta de noviembre de dos mil veinte y el ocho de enero de dos mil veintiuno, esto es, durante el periodo de precampañas



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

- Se acredita el elemento subjetivo, en virtud de que se da cuenta de propaganda y diversos videos de eventos en los que Félix Salgado Macedonio realiza manifestaciones en el siguiente sentido: el cuatro de diciembre quedó legalmente registrado como precandidato al Gobierno de Guerrero; se observa que estuvo presente en innumerables eventos en diversos lugares de Guerrero, su finalidad electoral, el posicionamiento y su afinidad política con el partido MORENA.

Asimismo, se advierten afirmaciones como “vamos a ganar las encuestas” y en la “Encuesta Félix es la respuesta”, que muestran de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad que se efectúan llamados al voto; que se encuentra realizando recorridos por el estado y reuniones con militantes de MORENA.

**a) Análisis de los planteamientos de MORENA respecto de los actos de precampaña**

De lo hasta aquí expuesto, en contraste con las demandas de MORENA, Adela Román Ocampo y Luis Walton Aburto, se advierte que en ningún momento combaten las consideraciones por las cuales se tuvieron por acreditados los elementos necesarios para tener por configurados los actos de precampaña de los aspirantes a la candidatura a gobernador por MORENA.

En el caso concreto del partido político MORENA, de manera ambigua y sin precisar concretamente a qué material probatorio o precandidatura se refiere, se limita a señalar que no se acreditaron los elementos idóneos, el nexo causal y la conducta.

Para esta autoridad, estas afirmaciones son insuficientes para desestimar el análisis y la argumentación utilizada por la autoridad responsable para concluir que sí se actualizaron actos de precampaña, ya que no aporta elementos o razonamientos que hagan pensar que la responsable realizó un indebido análisis de los medios de convicción consistentes en diversos



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

mensajes y videos publicados en las redes sociales de la y los precandidatos.

Por el contrario, de la resolución impugnada y sus anexos, se advierte que el Consejo General del INE, respecto de cada precandidato, determinó si los actos de precampaña que se les imputaron a cada uno cumplían o no con los elementos personal, temporal y subjetivo, plasmando imágenes y las ligas de las páginas en redes sociales para mayor comprensión y constatación de lo resuelto.

En otro aspecto, el partido político MORENA parte de una premisa equivocada cuando señala que no se acreditaron los elementos relativos a la finalidad, temporalidad y territorialidad de las publicaciones en las redes sociales de los precandidatos.

La responsable analizó si las publicaciones constituyeron actos de precampaña a la luz del análisis de la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos respectivos, y no si se encontraba frente a gastos de campaña, para lo cual el criterio contenido en la Tesis LXIII/2015 emitida por esta Sala Superior, precisa que deben acreditarse los elementos a los que hace referencia MORENA en su demanda.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha sustentado que para determinar **la existencia de un gasto de campaña**, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: **a) finalidad**, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; **b) temporalidad**, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

de él y, **c) territorialidad**, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo<sup>70</sup>.

Por ende, el Consejo General del INE no tenía la obligación de analizar los elementos referidos para determinar si existieron actos de precampaña, sino únicamente si las publicaciones cumplían con los elementos personal, temporal y subjetivo para tenerlos por probados, tal como se realizó en la resolución impugnada.

Ahora bien, si lo que pretende el partido actor es pretender que nunca se analizó si existieron gastos de precampaña, es importante señalar que esta Sala Superior, en la ejecutoria recaída al recurso de apelación SUP-RAP-61/2021, confirmó el informe consolidado mediante el cual la autoridad responsable determinó que los aspirantes de MORENA a la gubernatura de Guerrero, sí realizaron tales gastos, razón por la cual existe ya una determinación firme y definitiva en el sentido de que deben tenerse por acreditados los elementos relativos a la finalidad, temporalidad y territorialidad de los recursos fiscalizados de dicho periodo; elementos a los cuales se refiere el criterio contenido en la tesis LXIII/2015 de esta Sala Superior, de rubro: GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN.

### **b) Análisis de los agravios de Félix Salgado Macedonio en relación con que incurrió en actos de precampaña**

En cuanto a la impugnación correspondiente a Félix Salgado Macedonio, tampoco le asiste razón con respecto a que no se acreditó que incurrió en actos de precampaña.

Como se puede observar de su escrito de impugnación que en su mayoría, se limita a negar categóricamente que no se acreditaron los actos de precampaña, así como el resto de los elementos y circunstancias relacionados con ello; sin embargo, esta situación resulta insuficiente para

---

<sup>70</sup> Véase Tesis LXIII/2015.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

desestimar el análisis y los argumentos que realizó la responsable para determinar que el ciudadano incurrió en dichos actos.

Para que el actor pudiera alcanzar su pretensión, resultaba necesario que, a través de argumentos eficaces, evidenciara que las publicaciones certificadas por la Oficialía Electoral del INE, órgano dotado de fe pública, no se hicieron durante la etapa de precampañas y que las manifestaciones que realizó no eran llamamientos al voto o expresiones equivalentes.

El promovente niega que se trataba de su persona y de su perfil de Facebook; sin embargo, de las imágenes que aparecen en la resolución impugnada y sus anexos se aprecia razonable y objetivamente –de acuerdo con las reglas de la lógica y la experiencia y en términos del artículo 16, párrafo 1, de la Ley de Medios–, que es evidente que se trata del actor, sin que se advierta la necesidad de que existan pruebas adicionales que justifiquen que en los videos y mensajes publicados aparece Félix Salgado Macedonio y que las cuentas de las redes sociales eran de su propiedad, como se observa a continuación.

Imágenes de videos analizados en el procedimiento oficioso:



Imágenes de algunas publicaciones analizadas por la autoridad responsable:



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS



En todo caso, el promovente debió demostrar la realización de actos necesarios y suficientes para deslindarse del mal manejo de su imagen o de una cuenta de Facebook que señala no le pertenece.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia indican que si una persona advierte o conoce de la existencia de algún instrumento en el cual se emplee su imagen sin su consentimiento, o bien, que se difunda información a su nombre, no autorizada, lo ordinario es que implemente actos idóneos y eficaces para evitar, de manera real y objetiva, que dichos actos continúen, máxime cuando esa información le resulta perjudicial o contiene elementos que pudieran vulnerar lo dispuesto en las normas<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Al resolver los expedientes SUP-REP-JRC-273/2016, SUP-REP-579/2015, SUP-REP-602/2018 y acumulado, así como SUP-REP-674/2018. Asimismo, sirve como criterio orientador *mutatis mutandi* el sostenido en la tesis LXXXII/2016 de rubro "PROPAGANDA ELECTORAL DIFUNDIDA EN INTERNET. ES INSUFICIENTE LA NEGATIVA DEL SUJETO DENUNCIADO RESPECTO DE SU AUTORÍA PARA DESCARTAR LA RESPONSABILIDAD POR INFRAACCIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 67 y 68.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

En tal sentido, de la revisión de la cuenta de Facebook a nombre de Salgado Macedonio en el periodo de precampañas<sup>72</sup>, se advierte un número considerable de publicaciones y otras videogramaciones que tienen una relación directa con el actor, sobre sus actividades políticas, su afinidad política con MORENA, sus mitines, reuniones y recorridos en los que se aprecian grupos numerosos de personas.

Esto resulta congruente con los razonamientos y el contenido y alcance probatorio otorgado en la resolución impugnada, por lo que no es suficiente para desvirtuar tales consideraciones que se hayan negado la autenticidad de las pruebas durante la instrucción del procedimiento sancionador oficioso o ante esta instancia jurisdiccional.

Considerar lo contrario, implicaría que basta con que los **imputados** nieguen los hechos que se les atribuya, para desestimar las valoraciones probatorias que efectúan las autoridades competentes para investigar y sancionar las conductas denunciadas.

En ese orden, el promovente alega que no se analizaron sus alegatos y objeciones en el procedimiento oficioso, sin embargo, no especifica cuáles de sus argumentos concretamente no fueron tomados en cuenta por la autoridad. Además, de que de la lectura del acto impugnado se advierte que sí se precisaron sus alegatos y objeciones, sin que para considerar que fueron tomados en cuenta, la autoridad tuviera la obligación de darle una respuesta puntual y expresa a todos y cada uno de sus señalamientos<sup>73</sup>.

Cabe destacar que de la sola reproducción de uno de los dos videos de los que dio cuenta la Oficialía Electoral del INE, publicado el cuatro de diciembre en la cuenta de Facebook del precandidato, se corroboran algunas de las manifestaciones que se analizaron en la resolución impugnada y sus anexos, como se observa a continuación:

<sup>72</sup> Véase el perfil de Facebook del actor la liga: <https://www.facebook.com/FelixSalgadoMXI>  
<sup>73</sup> Véase las siguientes páginas de la resolución impugnada, de la 11 a la 20 y la 80.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

- *“Hoy 4 de diciembre del año 2020 he quedado legalmente registrado como precandidato al gobierno del estado de Guerrero por mi partido MORENA”.*
- *El trabajo será “casa por casa, por las redes sociales y en los medios de comunicación también y vamos a trabajar para llevar el mensaje a todas las colonias del territorio estatal”.*
- *De la leyenda al margen de la foto se sostiene: “En la encuesta Félix es la respuesta, ¡Vamos con Toro!”*

Para una mayor comprensión de lo que se expone, a continuación se reproduce la imagen del video mencionado, publicado en el perfil del candidato en Facebook desde el día cuatro de diciembre y hasta la fecha en que se revisó su perfil<sup>74</sup> y en el que se hicieron las manifestaciones a las que anteriormente se hace alusión, lo cual es en su totalidad congruente con el análisis de la autoridad responsable:



Así, del análisis probatorio que efectuó la responsable, concretamente del precandidato Félix Salgado Macedonio, puede concluirse válidamente que

<sup>74</sup> Se revisó el perfil de Facebook del precandidato, el día el cinco de diciembre de dos mil veinte.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

sí realizó actos de precampaña, lo cual también evidencia que no resulta cierto el alegato relativo a que las pruebas de los precandidatos se valoraron conjuntamente y surtieron efectos para determinar la responsabilidad de todos los aspirantes a la gubernatura de Guerrero.

Por lo tanto, aunque el actor señala que no se posicionó electoralmente, lo cierto es que de la argumentación de la responsable en relación con el material publicado en su perfil de Facebook durante el periodo de precampañas está acreditado lo siguiente: el promovente afirmó que se registró como precandidato al Gobierno de Guerrero; que estuvo presente en diversos eventos y lugares de Guerrero; que realizó recorridos; su afinidad con el partido MORENA; que hizo llamados al voto o utilizó expresiones equivalentes como las relativas a que iba a ganar las encuestas y manifestó que en ¡la Encuesta Félix es la respuesta!<sup>75</sup>.

Es importante aclarar que la responsable, contrario a lo que pretende hacer pensar el actor, no tuvo por acreditados actos de precampaña a partir de las notas periodísticas aportadas por el área de Comunicación Social del INE, pues, como ya quedó precisado, esto se realizó a partir de las publicaciones en el perfil de Facebook del precandidato. Por lo tanto, resulta innecesario estudiar si se tomaron en cuenta las objeciones que efectuó respecto de las notas periodísticas allegadas al procedimiento oficioso.

Por otro lado, resulta incorrecta la alegación del promovente en cuanto a que le causa perjuicio que la autoridad responsable haya afirmado en la resolución que la serie de actos de precampaña que se desarrollaron necesariamente implicaron un flujo de recursos, puesto que –en su opinión– al momento que se le emplazó nunca se mencionaron gastos concretos.

Se considera incorrecto ese argumento, pues aun cuando la autoridad no hubiera contabilizado los recursos utilizados en reuniones y mitines en los que participó Félix Salgado Macedonio o no se le hayan dado a conocer mediante el emplazamiento, no desvirtúa la existencia de los actos de

<sup>75</sup> Véase anexo 13 de la resolución impugnada.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

precampaña que analizó la autoridad responsable ni los elementos que los acreditan.

En todo caso, la afirmación no le causa ningún perjuicio al promovente, pues resulta lógico y congruente sostener que sí existieron y probaron actos de precampaña en los que el aspirante se dirigió a grupos de ciudadanos, por lo tanto, se necesitaron recursos para cuestiones como el traslado del precandidato y su equipo, la logística de los eventos, los equipos de audio, carpas, sillas etcétera, independientemente de si la autoridad fiscalizadora contabilizó o no los gastos.

De lo hasta aquí expuesto en relación a la acreditación de actos de precampaña por parte de los aspirantes a la gubernatura del estado de Guerrero, se concluye que el hecho de que se encuentre acreditado que los precandidatos hayan realizado actos de precampaña –con independencia del número exacto de los mismos– demuestra por sí solo que no solamente se encontraban obligados a presentar el informe correspondiente en ceros en su carácter de precandidato, sino que tenían el deber de transparentar los gastos y recursos que se utilizaron para tales fines.

Esto constituye un deber en materia de fiscalización, en primer lugar, para el partido político y sus precandidatos, y no una obligación del INE de cuantificarlos y notificarlos, como se pretende hacer pensar en las impugnaciones.

Una vez que se acreditaron en autos los actos de precampaña por parte de los aspirantes a la gubernatura del estado de Guerrero, el hecho de que el partido no haya registrado en general a los precandidatos en el SNR apunta a la existencia de un fraude a la ley y, concretamente, al necesario respeto de los deberes en materia de fiscalización y rendición de cuentas no solamente del partido político, quien tenía la obligación de efectuar el registro correspondiente, sino también de los precandidatos, quienes al realizar actos de precampaña no solicitaron al partido que lo hiciera.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

Esto demuestra su finalidad de evadir sus obligaciones legales, máxime cuando, incluso, dos de ellos reconocen expresamente haber efectuado gastos en el contexto de actos proselitistas<sup>76</sup>.

Al respecto, refuerza la conclusión a la que se arriba, como ya se mencionó, el hecho de que el dictamen consolidado en el que determinó que los aspirantes de MORENA a la gubernatura de Guerrero realizaron gastos de precampaña, se confirmó por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-61/2021<sup>77</sup>, en el que, esencialmente, se razonó lo siguiente:

- Se desestima el planteamiento de MORENA relativo a que existían dos conclusiones que eran contradictorias entre sí, ya que la conclusión 7-C5-GR se ordenó la realización de un procedimiento oficial para constatar si se realizaron actos de precampaña, mientras que en la conclusión 7-C6-GR se sancionó la omisión de reportar egresos relacionados con la realización de eventos.
- Si bien, el método de elección del partido para el cargo de gubernatura correspondió al método de encuesta, la autoridad electoral registró la realización de diversos actos de precampaña que debieron haberse reportado en el SIF.
- Concretamente la autoridad fiscalizadora notificó a MORENA el oficio INE/UTF/DA/3742/2021 de errores y omisiones derivadas de la revisión de los informes de precampaña del proceso electoral 2020-2021, en el estado de Guerrero, respecto del cual se advirtieron dieciséis razones y constancias relativas al monitoreo realizado en páginas de Internet.
- En respuesta al oficio de errores y omisiones, el partido político, en su oportunidad, no desconoció o negó los hechos objeto de los hallazgos por parte de la autoridad fiscalizadora, ni tampoco intentó desvirtuar su contenido, sino simplemente se limitó a manifestar que no tenía la obligación de presentar los informes de gastos, porque en ese momento no habían realizado el registro de candidaturas al periodo de precampaña en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos.
- La autoridad fiscalizadora tuvo como no atendida la observación, ya que de los monitoreos a las páginas de Internet se detectaron actos de precampaña por parte de simpatizantes y militantes de ese partido, quienes se ostentaron como precandidatos (Pablo Amílcar Sandoval, Luis Walton Aburto, Adela Román Martínez y Félix Salgado Macedonio).
- Así, la Comisión de Fiscalización ordenó en su conclusión 7-C5-GR, el inicio de un procedimiento oficial a efecto de determinar si se actualizaba la realización de actos de precampaña.
- En casos específicos, los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, como son los procedimientos oficiales, son complementarios al procedimiento administrativo de revisión de

<sup>76</sup> En el caso de Luis Walton Aburto lo reconoce también en la página 28 de su demanda.

<sup>77</sup> Véase sentencia dictada en el SUP-RAP-61/2021.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

**informes** en la medida que los hechos y las conductas constitutivas de una supuesta irregularidad a investigar y, en su caso, a sancionar, se originan de la comprobación de lo reportado o de lo informado por el sujeto obligado.

En consecuencia, deben desestimarse los planteamientos de los promovientes y tenerse por acreditado que realizaron actos de precampaña en el marco del proceso electoral local que se desarrolla en el estado de Guerrero.

### 7.3.5. Fue correcta la individualización de la sanción al partido político MORENA

El partido señala que le genera agravio que la autoridad responsable le imponga una sanción económica indebidamente fundada y motivada, porque considera que cumplió con la totalidad de sus obligaciones normativas previstas en el artículo 79, 1. A) I. de la Ley General de Partidos Políticos, así como en el artículo 239.3 de la LEGIPE.

Al respecto, alega que hizo del conocimiento a la UTF la existencia de los diecisiete informes de ingresos y gastos de precampaña de manera extemporánea, mediante el escrito de veintidós de marzo de dos mil veintiuno y que desconoce los motivos por los cuales la responsable no los valoró al momento de emitir las sanciones.

En ese sentido, expone que es arbitraria la imposición de las sanciones, porque la autoridad responsable omitió analizar que sí se presentaron los informes.

Refiere el partido recurrente que la autoridad incurrió en una violación a los principios de tipicidad, taxatividad, progresividad, proporcionalidad y exacta aplicación de la LEGIPE, al sancionarle incorrectamente por la supuesta omisión de presentar los referidos informes. Argumenta que la autoridad los tuvo por recibidos y por presentados, aunque de manera extemporánea, por lo tanto, no debería calificar de manera dolosa el actuar del partido, ya que sí cumplió con el deber de transparencia en la aplicación o no de los recursos.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

Por último, el partido político sostiene que hubo un exceso en la determinación de la pena y que la sanción impuesta a MORENA vulnera los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, lo que la hace contraria a la Jurisprudencia 62/2002 de esa Sala Superior.

Al respecto, esta Sala Superior estima infundados los motivos de disenso, en virtud de lo siguiente:

Como se advierte, los diversos conceptos de agravio que formula el partido apelante tienen relación con distintos aspectos resueltos de forma previa en la presente resolución.

En efecto, el recurrente controvierte ciertos elementos de la individualización de la pena, como las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la intencionalidad de la conducta; y la trascendencia de las normas transgredidas. No obstante, lo realiza a partir del presupuesto de que los actos sancionados no tenían el carácter de precampaña, que no existió ningún incumplimiento de las obligaciones legales y que el cumplimiento de la obligación se realizó de forma extemporánea.

Como afirma en su escrito, sostiene la ilegalidad de la individualización de la multa en la indebida motivación y fundamentación del acto impugnado. Sin embargo, esas cuestiones controvertidas han sido resueltas en la presente resolución y, por lo tanto, los agravios que hace valer en esta parte carecen de todo sustento, de ahí su ineficacia.

Como se resolvió anteriormente, los actos atribuibles a la y los aspirantes deben considerarse como de precampaña, con independencia de que obtuvieran algún tipo de registro o se les asignara la denominación de precandidaturas por parte del partido; la obligación de presentar los informes de gastos de precampaña existía sin importar la previsión expresa de esta etapa en su convocatoria de selección; los actos que realizaron los ciudadanos infractores tuvieron una intención electoral en el territorio en que eran aspirantes; y la presunta presentación extemporánea de los informes no puede tener por efecto eximirle de la obligación, ya que, como se dijo,



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

estos fueron presentados fuera del plazo legalmente establecido para que la autoridad fiscalizadora realizará su revisión por lo que se tienen como no presentados.

De esta forma, fue correcto que, al estar acreditada la existencia de la obligación del partido político, así como la responsabilidad en que incurrió al incumplirla, la autoridad responsable procediera a analizar los elementos necesarios para cuantificar el monto de la multa.

De esta forma, al momento de determinar la multa al partido, la autoridad responsable tomó en cuenta lo siguiente: el tipo de infracción; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron; la comisión intencional o culposa de la falta; la transcendencia de las normas transgredidas; los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión; el daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas; y su reincidencia.

Además, consideró la capacidad económica del partido, de acuerdo con el financiamiento público federal para las actividades ordinarias que ha recibido y las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de otras infracciones a la normativa electoral.

A partir de esos elementos, impuso como sanción el monto que resultara de la suma del treinta por ciento sobre el tope máximo de gastos de precampaña establecido por la autoridad, en relación con los diversos aspirantes infractores en los procesos de selección de candidatos al cargo a la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, en el proceso electoral ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Lo anterior, con fundamento en el acuerdo aprobado por la Comisión de Fiscalización en el que se definieron los criterios de proporcionalidad con los que se sancionará a cada instituto político derivado del financiamiento ordinario que perciben. El resultado obtenido ascendió a \$6,573,391.97 (seis millones quinientos setenta y tres mil trescientos noventa y un pesos



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

con noventa y siete centavos m. n.).

En consecuencia, debe confirmarse en sus términos la sanción impuesta al partido apelante, al resultar infundados los agravios que presentó, y en virtud de que no controvirtió las diversas consideraciones para la individualización de la multa relativas al tipo de infracción, el daño provocado, la singularidad de la falta, la reincidencia y la capacidad económica.

Lo anterior, porque, con independencia de la individualización de la pena de los precandidatos, los hechos que se le atribuyen al partido político pueden valorarse de forma autónoma, al consistir en una conducta omisiva que vulneró la obligación legal que tenía, de conformidad con lo establecido en el artículo 456, fracción III, inciso a), numeral 1 de la LEGIPE.

Finalmente, es inoperante el agravio de MORENA relativo a que la resolución del INE le genera perjuicio, porque no previó la sustitución de su candidato y, como consecuencia de ello, el OPLE de Guerrero, al cancelar el registro del candidato, tampoco previó la sustitución de la candidatura.

Lo anterior, ya que escapa de la controversia del presente asunto y, en todo caso, son actos atribuibles al Organismo Público Local Electoral de Guerrero, mismos que pueden ser combatidos por el partido apelante a través de las vías jurisdiccionales correspondientes.

### **7.3.6 Es necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Los actores solicitan la inaplicación del artículo 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de la LEGIPE<sup>78</sup>, por las siguientes razones:

<sup>78</sup> Las porciones normativas que se solicita inaplicar son las siguientes:  
Artículo 229.

(...)



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

- Consideran que la sanción de la pérdida del derecho a ser registrado por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido o, en su caso, la cancelación de registro no es proporcional, ya que constituyen una restricción injustificada al derecho a ser votado establecido en el artículo 35 de la Constitución;
- Señalan que dichas normas no prevén la posibilidad de valorar las circunstancias particulares de cada caso, como son la capacidad económica del infractor, si fue o no reincidente, las atenuantes del caso y la gravedad de los hechos, lo que es contrario al principio de proporcionalidad de las sanciones;
- Consideran que los artículos referidos no permiten la graduación de la sanción, ya que no permiten valorar distintos parámetros ni elementos objetivos para imponer la sanción, sino que de manera directa imponen la pena máxima al disponer la pérdida del derecho a ser registrado o en su caso la cancelación, lo que implica una restricción excesiva, desproporcionada e inconstitucional al derecho humano a ser votado;
- Afirman que las normas referidas son contrarias al principio de no restricción de derechos humanos, ya que la Constitución general no establece una restricción al derecho a ser votado y al derecho de afiliación relacionado con la presentación de informes de

---

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.

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:

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.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

precampaña, por lo que la pérdida del derecho a ser registrado o, en su caso, la cancelación del registro no tiene sustento constitucional;

- Por lo anterior, solicita que se inapliquen los artículos 229, numeral 3 y 456, numeral 1, inciso c) de la LEGIPE.

Conforme a lo anterior, la parte actora solicita a la Sala Superior que determine si la sanción de pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña es acorde a la Constitución general o, si dichas porciones normativas deben ser inaplicadas por restringir de manera injustificada el derecho a ser votado.

Se considera **fundado parcialmente** el planteamiento de la parte impugnante, en virtud de las siguientes razones:

Las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, la cancelación de su registro, por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, son acordes a la regularidad constitucional.

Lo anterior, al tratarse de una medida que protege la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, inciso c), segundo párrafo,<sup>79</sup> de la Constitución federal. Consecuentemente, no puede acogerse la pretensión de los demandantes de inaplicar al caso concreto tales disposiciones.

---

<sup>79</sup> "Art. 41 [...]

II. [...]

c) [...]

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.  
[...]"



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

No obstante, este órgano jurisdiccional federal considera que, en el caso concreto, le asiste la razón a la parte demandante cuando sostiene que la sanción de pérdida o cancelación de registro que se establece —según una interpretación literal— en dichas disposiciones resulta cuestionable, a la luz de un análisis prescrito por el principio constitucional de proporcionalidad que deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal.

El análisis de proporcionalidad supone determinar si la legislatura diseñó las sanciones de que se trata de manera coherente, teniendo en consideración un orden o escala que garantice que los sujetos que sean sancionados por faltas similares reciban sanciones de gravedad comparable y que las personas 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.

Lo anterior es así, en virtud de que la punibilidad es la conminación de privación o restricción de bienes del autor de la infracción, formulada por la legislatura para la prevención general, y determinada cualitativamente por la clase del bien jurídico tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y lesión a este.

Cobran aplicación al caso las razones que sustentan la Tesis 1.ª CCCXI/2014 (10.ª) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el 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**<sup>80</sup>.

Consecuentemente, las sanciones previstas en las disposiciones legales invocadas (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro) no caben ser aplicadas de forma

---

<sup>80</sup> Registro digital 2007343.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

automática o categórica en todos los casos, sino, por un lado, 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 este.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la necesidad y legitimidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al sufragio pasivo, en conformidad con los artículos 1.º y 35, fracción II, de la Constitución general, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.

Por consiguiente, resulta necesario apartarse de una interpretación —literal o de algún otro tipo de interpretación que arroje un producto similar— de las disposiciones legales en estudio que dé como resultado una lectura desproporcionada y, en su lugar, preferir **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 partidos y de los precandidatos de rendir cuentas.

Cabe señalar que estas obligaciones derivan del mandato constitucional de vigilar el origen y el destino de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, sus candidatos y precandidatos.

Esto es, a juicio de esta Sala Superior, las porciones normativas reclamadas son válidas constitucionalmente,<sup>81</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

<sup>81</sup> 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.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

valores constitucionales que justifican dicho sistema, como son la transparencia, rendición de cuentas y de control.

Al respecto, es importante tener presente que, conforme al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Comentario General Número 25,<sup>82</sup> 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**.

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 estar sometida, de entre otras, a las condiciones siguientes:

- Deberán estar previstas en la ley;
- 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, procede realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c) de la LEGIPE, de tal forma que su sentido y alcance sea el siguiente: la autoridad al aplicar dichas 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

<sup>82</sup> ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57.º periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrs. 2 a 5.

<sup>82</sup> *Ibid*, párr. 15.

## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

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 contemplado en el artículo 456 de la ley.

### 7.3.6.1 Marco normativo de los valores a considerar

#### 7.3.6.1.1 Marco normativo del derecho al sufragio

Como premisa normativa inicial es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior considerar que 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 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 esa línea, 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



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados, como se indicó, con criterios razonables y proporcionales<sup>83</sup>.

De forma coincidente con lo anterior, 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>84</sup>.

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 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 razonables<sup>85</sup>.

Se consideran como medidas irrazonables la imposición de restricciones discriminatorias, basadas en el nivel de instrucción, el lugar de residencia,

<sup>83</sup> Pleno de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, Sentencia de 12 de enero de 2010, pág. 91.

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57.º periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrs. 2 a 5.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

la descendencia, la afiliación política, de entre otros; así como la imposición de desventajas en las candidaturas en virtud de dichos criterios<sup>86</sup>.

La Corte IDH 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<sup>87</sup>.

Los derechos políticos tienen una relación estrecha con la garantía de otros derechos sustantivos, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libre participación política y la libertad de asociación. En conjunto, hacen posible el *juego democrático*, al propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En consecuencia, su protección es un fin en sí mismo de las sociedades democráticas y un medio para su preservación<sup>88</sup>.

La previsión de requisitos para el ejercicio del derecho a la participación política no es un derecho absoluto, sino que se encuentra limitado por amplias regulaciones estatales. Los Estados pueden establecer estándares para condicionar la participación política de la ciudadanía<sup>89</sup>. Si bien, la regulación de los procesos democráticos debe responder a las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de cada sociedad, también debe apegarse a los parámetros convencionales del Sistema Interamericano<sup>90</sup>.

En ese sentido, los Estados tienen la facultad de establecer condiciones generales para el desarrollo y ejecución de los procesos electorales. En

<sup>86</sup> *Ibid.*, párr. 15.

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Excepciones preliminares, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 184, párrs. 140 a 143.

<sup>89</sup> Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 208.

<sup>90</sup> Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párr. 166.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

consecuencia, es posible establecer estándares reglamentarios del ejercicio al voto, siempre y cuando la regulación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir una finalidad legítima y sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática<sup>91</sup>.

De acuerdo con el mismo tribunal regional en materia de derechos humanos, la necesidad de la medida se justifica en tres aspectos: i) satisfacer una necesidad social imperiosa, es decir, estar orientada a un interés público imperativo; que ii) de las diversas medidas posibles, sea la que en menor grado restrinja el derecho protegido; y, iii) que se ajuste estrechamente al logro del objetivo legítimo<sup>92</sup>.

### 7.3.6.1.2 Marco normativo de la fiscalización en los informes de ingresos y gastos de precampaña

El artículo 229 de la LEGIPE establece la obligación para los partidos políticos de presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidatos, de manera individual por cada uno de los precandidatos y para cada precandidatura, para lo cual, deberán de acompañar la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Dicha norma protege distintos bienes jurídicos, como son la transparencia y rendición de cuentas, mediante la obligación de presentar los informes de precampaña. Esto implica que existan instrumentos a través de los cuales los partidos políticos y precandidatos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación a la autoridad, coadyuvando a que la autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización.

<sup>91</sup> Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 148 a 150.

<sup>92</sup> Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párrs., 185 y 186.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

La no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por los partidos políticos y precandidatos en la competencia interna para designación de sus candidatos a un cargo de elección popular.

Ahora, no basta con presentar los informes de gastos de precampaña, 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.

Lo anterior es relevante, ya que, como lo determinó el Tribunal Pleno de la SCJN, al resolver sobre la dimensión del plazo para presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, existe la obligación de presentar el informe de precampaña a la brevedad posible, ya que la autoridad debe contar con la información financiera que le permita evaluar si los precandidatos cumplieron o no con sus obligaciones en materia de fiscalización, de entre ellas, la de no rebasar el tope de gastos de precampaña, lo cual constituye un requisito para la procedencia del registro, por lo que resulta imprescindible no demorar su presentación.

Los artículos 229, numeral 3, establece dos hipótesis distintas, la primera regula el supuesto en el que los precandidatos obtienen la mayoría de los votos en la consulta interna y que ante la falta de presentación del informe se prevé la pérdida del derecho a ser registrado como candidato, mientras que la segunda hipótesis regula aquellos casos en los que los precandidatos no obtuvieron la postulación señalando que será sancionado en términos del libro octavo de la ley.

En este sentido, si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de los votos en la consulta interna o en la



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

asamblea respectiva, **no podrá ser registrado legalmente como candidato.**

Por su parte, 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, Título Primero, Capítulo I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE establecen, conjuntamente, las consecuencias en caso de que los precandidatos incumplan con su obligación de presentar sus informes de precampaña y, por lo tanto, con la obligación de rendir cuentas de los ingresos que utilizaron para sus precampañas.

En particular, el artículo 445, párrafo 1, inciso d), establece que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la ley no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la ley.

Por su parte, el artículo 456, párrafo 1, inciso c), establece que las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

- Con amonestación pública;
- Con multa; y
- 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 les 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.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

Es importante señalar que el modelo de fiscalización implementado con motivo de las reformas constitucionales y legales de dos mil catorce tuvo cambios relevantes, puesto que se incluye también a los precandidatos como sujetos obligados respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

En este modelo de fiscalización, los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen –en este caso por la falta de presentación de los informes de precampaña– con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Lo anterior, ya que el bien jurídico del sistema de fiscalización requiere constatar el uso y destino real de los ingresos y gastos de los precandidatos, de tal forma que si llegan a asumir una candidatura, la ciudadanía conozca en tiempo real y de manera transparente los recursos utilizados durante las precampañas.

Por lo tanto, del marco legal en materia de fiscalización y de manera particular de la obligación de presentar los informes de precampaña 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 y la certeza y rendición de cuentas.

Es importante indicar que la interpretación conforme de los artículos 229, párrafo 3, 445 y 456, párrafo 1, inciso c), de la LEGIPE ofrecida en la presente ejecutoria no resulta incompatible con lo determinado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas (legislación del estado de Coahuila) y 56/2014 y sus acumuladas (legislación del Estado de



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

México), en las que se determinó reconocer la validez del artículo 173, párrafo 1, del Código Electoral de Coahuila y el artículo 113 del Código Electoral del Estado de México.

El primero de los artículos citados establece la sanción de cancelación de registro para los candidatos que incumplen la obligación de entregar su informe de gastos de precampaña, mientras que el segundo artículo establecía la negativa de registro para los aspirantes a candidatos independientes que omitan la presentación de su informe de actos tendentes a obtener apoyo ciudadano dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del plazo para recabarlos.

Respecto al artículo 173, párrafo 3, de la ley electoral de Coahuila, el pleno determinó que era infundado el argumento relacionado con la sanción inusitada de pérdida de derecho a ser postulado para cargos de elección popular, pues sostuvo que es criterio de la Suprema Corte que la sanción de pérdida de ese derecho ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro de plazo previsto para ello es acorde con la Constitución federal.

En relación con el artículo 113 impugnado de la ley electoral del Estado de México, el partido demandante sostuvo que dicho artículo establecía una sanción extrema, que no permitía una individualización de la sanción.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó que, opuestamente a lo sostenido por el demandante, dicho artículo no establecía una sanción, sino una causa de improcedencia y que en todo caso quienes se consideraran afectados tenían a su disposición el sistema de medios de impugnativos en materia electoral. Así, de cara a los conceptos de invalidez hechos valer, el Tribunal Pleno reconoció la validez de ambas normas legales locales.

Ciertamente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no analizó la regularidad constitucional de los artículos ahora reclamados, de hecho, en la Acción de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas invoca, a mayor abundamiento, el artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE para



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

afirmar que el artículo 173, párrafo 3, de la ley electoral de Coahuila es compatible con la ley general.

Con todo, de las acciones citadas cabe extraer un criterio en el sentido de que no se trata de una sanción inusitada de las prohibidas en el artículo 22 de la Constitución federal.

Sin embargo, es necesario distinguir las citadas acciones de inconstitucionalidad del presente caso. En primer lugar, el criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se realizó mediante un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad de las normas locales reclamadas, es decir, sin existir un acto concreto de aplicación de estas.

Al respecto, hay que tener presente que en el plano de la aplicación de las normas se suelen identificar motivos de invalidez que no se pueden advertir con la sola entrada en vigor de las normas generales.

En segundo lugar, en relación con el punto anterior, como se indicó, el reconocimiento de validez de las normas legales locales se hizo de frente a los conceptos de invalidez esgrimidos en aquellos medios de control de constitucionalidad.

El planteamiento de motivos de impugnación en los medios de control como el presente puede revelar otras aristas de visos de inconstitucionalidad. En el presente caso, los demandantes plantean un agravio distinto en el sentido de que las normas reclamadas no resultan proporcionales.

En tercer lugar, el Tribunal Pleno determinó expresamente al resolver la acción 56/2014 que los promotores tenían a su disposición los medios de control de carácter concreto.

Finalmente, en cuarto lugar, en el caso concreto, a los demandantes se les impuso ya la sanción cuya invalidez reclaman.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

### 7.3.6.1.3 Precedentes aplicables de la Sala Superior sobre la gradualidad de las sanciones ante la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos

- **SUP-JDC- 1521/2016**

La Sala Superior determinó que la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave en contra el bien jurídico de la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, en tanto que la presentación extemporánea de tales informes –que también constituye una infracción a la normativa electoral– debe ser sancionada en la medida en que se retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

Para lo cual se debe atender la temporalidad en que se rinde el informe y si derivado de ello se vuelve o no viable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos en la ley para el adecuado cumplimiento de la atribución de fiscalizar de la autoridad.

En dicho precedente se consideró que los precandidatos no quedan eximidos de responsabilidad, ya que la presentación extemporánea constituye una infracción que **debe ser sancionada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso al momento de graduar la sanción.**

De ahí que ante la presentación extemporánea del informe por parte del precandidato se ordenó al Consejo General del INE emitir una nueva determinación en el que reindividualice la sanción.

Lo anterior, ya que consideró que dicha interpretación es acorde con el nuevo modelo en materia de derechos humanos y sus garantías previsto en el artículo 1.º constitucional, en la medida en que una lectura literal de lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General multicitada, implicaría que **–dejando de lado las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular– se imponga la sanción de pérdida o cancelación del registro de la candidatura con motivo de la entrega extemporánea**



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

**del informe de ingresos y gastos de precampaña. De ser así, se restringiría de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado; circunstancia que no resulta proporcional cuando el informe sí se rinde, aun de forma extemporánea.**

Además, consideró que no se actualiza el supuesto normativo del artículo 229, párrafo 3, de la LEGIPE, ya que dicha hipótesis normativa exige una conducta omisiva de “entregar” el informe de precampaña y, en el caso, se demostró que dicho informe se entregó de forma extemporánea; de ahí que tampoco se actualice la infracción que el Consejo General tuvo por acreditada y con base en lo cual se impuso la cancelación de registro.

### **Recurso de reconsideración 103/2016**

La Sala Superior determinó que a los recurrentes les era aplicable el supuesto normativo a que se refieren los artículos 229, párrafo 3, de la LEGIPE, esto es, que se actualizaba la consecuencia de incumplir con las obligaciones de rendición de cuentas de los ingresos y egresos de las precampañas electorales.

Esta consecuencia consiste en que, si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.

En este sentido, consideró que a los precandidatos que impugnaron en este asunto no les aplicaba una excepción o una excluyente de responsabilidad respecto de la negativa de registro, por tratarse de una presentación extemporánea y no así de una omisión de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos de partidos y candidatos independientes.

Lo anterior, ya que una de las circunstancias que ha tomado en consideración esta Sala Superior, a efecto de que no se actualice la sanción relativa a la negativa de registro por la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos, es **que existe un principio o la voluntad de**



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

**cumplir por parte de los candidatos obligados por la normativa de fiscalización, dentro del plazo establecido en la normativa electoral, o bien, el que en su caso conceda el Instituto Nacional Electoral.**

Además, sostuvo que, una vez acreditada la voluntad de los obligados para intentar cumplir en tiempo con la normativa en la materia, entonces, se debe analizar la razonabilidad, en relación con la extemporaneidad en que se presentan los informes correspondientes.

En el caso analizado, la Sala Superior determinó que no se acreditaba la intención de los recurrentes de cumplir con la presentación del informe en el tiempo con la normativa electoral, ya que el artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción III de la LEGIPE establece un plazo de diez días para la rendición del informe de ingresos y egresos de precampañas ante la autoridad electoral, contados a partir de la conclusión del periodo de precampaña.

Sin embargo, los recurrentes presentaron sus informes de precampaña ante las oficinas del partido, pero esto aconteció fuera del plazo de siete días en que esto debió ocurrir.

Incluso, en la gran mayoría de los asuntos los informes se presentaron una vez transcurrido el plazo para que el partido político entregara los informes a la autoridad fiscalizadora, por lo que se consideró que la sola entrega del informe por los tiempos en los que ocurrió **no es apta para excluir de responsabilidad a los entonces precandidatos, especialmente por el efecto que produjo la entrega fuera de tiempo.**

Lo anterior, generó una afectación grave a la rendición de cuentas y al propio modelo de fiscalización, por cuanto la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral no estuvo en aptitud de conocer esa información para la elaboración del dictamen consolidado, y, por ende, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General no pudieron considerarla en sus tareas de validación de los proyectos, así como en su aprobación.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

En consecuencia, consideró que los precedentes de la Sala Superior, relativos a la excepción de negativa de registro por entrega extemporánea de informes de ingresos y gastos de precandidatos, no aplican, por lo que resultaba legal que el Consejo General y, posteriormente, la Sala Regional hayan determinado aplicar el supuesto previsto en el artículo 229, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se ha visto, la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, en torno a este tipo de controversias, se ha abordado 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.

No obstante, también queda de manifiesto que esta autoridad ha sido enfática en reiterar que la imposición de esta sanción no debe aplicarse en automático, sino que debe valorarse 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.

### 7.6.3.2 Análisis del caso concreto

Como se indicó, los actores solicitan la inaplicación al caso concreto de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE, ya que, en su opinión, la sanción de pérdida del derecho a ser registrado por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido o, en su caso, la cancelación de registro no es proporcional, ya que consideran que constituye una restricción injustificada al derecho a ser votado establecido en el artículo 35 de la Constitución.

Como se dijo, se considera **fundado parcialmente** el agravio de la parte actora, ya que, si bien, la pérdida o cancelación del registro es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales –como ya lo estableció la SCJN–, lo cierto es que los artículos 229 y 456 de la LEGIPE no pueden interpretarse de manera literal de tal manera que restrinjan en



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

todos los casos el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo hizo el INE.

En la aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en juego la supresión de un derecho fundamental consagrado en el artículo 35 constitucional, en relación con el artículo 1.º de la Ley Fundamental. De ahí que el Consejo General del INE debe interpretar y aplicar la norma en cuestión, analizando en todo momento la proporcionalidad de la sanción frente a este derecho a los precandidatos.

En ese sentido, la interpretación de la norma que más favorece a los precandidatos es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de infracción, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme y sistemática –y armónica de los artículos 229, 445 y 456 de la LEGIPE– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes.

De esta manera, se considera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa se encontrará ahora obligada a analizar las circunstancias objetivas y subjetivas en que cada precandidato cometió la falta, para posteriormente determinar qué tipo de sanción era la que resultaba proporcional a cada uno de los infractores, pudiendo ser incluso la pérdida o cancelación del registro.

En ese sentido, por un lado, es **infundado** el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad de las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, la cancelación de su registro, por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.

Se considera así, ya que el establecimiento de dichas sanciones en la LEGIPE es acorde a la regularidad constitucional, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular prevista en el



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución federal.

No obstante, por otro lado, **les asiste la razón a los actores** en el sentido de que la aplicación en automático de la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro no es acorde con los artículos 1.º y 35 constitucionales, de ahí que sea necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, 445 y 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE.

Entonces se advierte que la autoridad al aplicar dichas disposiciones, deberá considerar las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, tomando en cuenta diferentes parámetros con el fin de imponer una sanción proporcional como se explicará a continuación:

- **El principio de interpretación conforme**

El objetivo de este apartado consiste en desarrollar el planteamiento ya indicado en el sentido de que es necesario en el caso realizar una interpretación conforme de las disposiciones legales cuya invalidez se reclama.

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.

Ante el reconocimiento de un conjunto de derechos de fuente nacional e internacional, se ha articulado un sistema interpretativo para que su sentido prevalezca en el resto del ordenamiento.

Al momento de interpretar la validez de una norma a la luz de 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.



## **SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

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 esos casos, la interpretación conforme no implica eliminar o desconocer la presunción de constitucionalidad, sino que permite armonizar su contenido con los principios constitucionales.

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

Como se dijo, esta técnica cobra mayor relevancia en México a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, pues en el párrafo segundo del artículo 1.º de la Constitución se estableció como mandato que “[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

En ese sentido, se reitera que lo que se busca es realizar una lectura que armonice de la mejor manera posible los valores o bienes constitucionales en juego.

De esta manera, los jueces deben realizar los siguientes pasos, de forma previa a decidir sobre la inconstitucionalidad de una norma:

- a) En primer lugar, debe realizar 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;



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

- b) Posteriormente, debe realizar 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,
- c) Finalmente, cuando no haya sido posible aplicar alguno de estos supuestos, deberá optar por la inaplicación de la norma.

En relación con lo anterior, la Suprema Corte ha adoptado diversos criterios que sirven de respaldo:

- “Este principio se relaciona con la interpretación conforme, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que de ser posibles varias interpretaciones de la disposición debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental”.

“En ese sentido, **un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro**”.

“Así, la interpretación conforme o la aplicación del principio *pro persona* no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene, conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra”<sup>93</sup>.

- “En el caso de la voluntad objetiva del legislador, **la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada**”.

“Asimismo, el principio de interpretación conforme se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvenencial un precepto legal”.

“En ese sentido, solo cuando exista una clara incompatibilidad o contradicción que se torne insalvable entre una norma ordinaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o algún instrumento internacional, se realizará una declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de inconvenencialidad”.

“Por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional”<sup>94</sup>.

- “[...] antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, **es necesario agotar todas las**

<sup>93</sup> Con base en la Tesis aislada de rubro **INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO**. Décima Época; Pleno, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 337, número de registro 2018696.

<sup>94</sup> De conformidad con la 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, pág. 161, número de registro 2014204.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

**posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento<sup>95</sup>;** de manera que solo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse<sup>96</sup>.

Como se desprende de los criterios de la Suprema Corte, 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, 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 cual, se exige agotar todas las posibilidades de significado en que la norma se vuelva compatible con la Constitución o los instrumentos internacionales; y solo en los casos en que exista una clara incompatibilidad o contradicción insalvable debe cuestionarse su constitucionalidad.

---

<sup>95</sup> Sirve de apoyo la Tesis de rubro **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO-PERSONA.**

<sup>96</sup> Sirve de apoyo la Tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

En el caso concreto, como se indicó, los actores pretenden que se inaplique la porción normativa relativa al artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE.

Tal como lo expresó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 1.ª J.4/2016, la inaplicación de una norma por medio del control de constitucionalidad–convencionalidad, debe ser la última consecuencia. Lo anterior, porque, como se comentó, el modelo de interpretación constitucional tiene como propósito lograr la integración de los principios y contenidos del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos, en el que el juez, a partir de un ejercicio hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.

Debido a esto, el análisis planteado por los actores implica necesariamente su estudio a partir del principio de interpretación conforme, previamente a decidir sobre la inaplicación.

Por tanto, el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, es decir, de la LEGIPE. Este principio refiere que, en el escenario donde exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, la **contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta**, y si no se dan estas características no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, pues opera a favor del legislador y de su acto una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad.

Mientras no se cumplan esos requisitos, la norma secundaria no puede ser considerada inconstitucional, pues recordemos que existe una deferencia al legislador democrático que genera la presunción de que el acto legislativo es conforme al procedimiento y contenido de la Constitución.

En este asunto, la parte recurrente considera que deben inaplicarse las porciones normativas de la ley secundaria que establecen como sanción la pérdida o cancelación del registro a los aspirantes o precandidatos que no



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

presenten su informe de ingresos y gastos de precampaña en el plazo establecido para ello.

Los recurrentes consideran que es una sanción desproporcionada que vulnera el derecho fundamental a ser votado que se encuentra previsto en la Constitución general y cuya protección debe ser de orden preponderante frente a cualquier otro bien jurídico, como lo es el de la rendición de cuentas.

Al respecto, esta Sala Superior estima que la aplicación en automático de la máxima sanción a todos los candidatos que no entreguen el informe de gastos de precampaña, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, **sí resulta desproporcionado** y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada. Se considera así, porque la autoridad responsable parte de la premisa de que la falta es lo suficientemente grave que no amerita una ponderación y análisis de las circunstancias en las que se cometió, sino que su consecuencia jurídica directa debe ser la supresión del derecho a ser votado.

La conclusión de la autoridad responsable es incompatible con los criterios de la Suprema Corte que 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 los ciudadanos 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, podría ser contradictoria con los criterios de esta Sala



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

Superior en los que se ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben **cumplir el requisito de proporcionalidad**.

En diversas ocasiones este órgano jurisdiccional ha sostenido que el derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de su protección, ya que el derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no protege una forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas.

En ese sentido, aplicar las sanciones máximas como lo hizo el INE **implica 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, esta Sala Superior considera que la interpretación y aplicación estricta y automática de la sanción prevista en el artículo 229 de la LEGIPE es incompatible con el ejercicio efectivo del derecho a ser votado reconocido en la Constitución.

Por lo tanto, 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 efecto, esta autoridad jurisdiccional considera que el artículo 229 de la LEGIPE admite una interpretación conforme que la hace armónica con el artículo 35 constitucional y que maximiza el derecho a ser votado, en concordancia con el artículo 1.º constitucional y que, por lo tanto, no la hace incompatible con el ordenamiento constitucional.



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

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

En ese sentido, bajo una interpretación conforme en los términos indicados, se estima que la ley electoral, 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 del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

Como resultado de esta interpretación conforme y sistemática de las disposiciones impugnadas se considera que se armoniza la ley secundaria con la Constitución general, pues, a final de cuentas, esta interpretación no conlleva una distorsión del sentido normativo, ya que la pérdida o cancelación del registro continúa siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral cuando ocurra la falta de presentación del informe de precampaña.

Sin embargo, ahora, bajo la interpretación conforme, no aplicará esa sanción de forma gramatical o literal y en automático, sino que tendrá a su disposición el catálogo de sanciones que prevé el artículo 456 de la LEGIPE para los aspirantes y precandidatos.

Esto permitirá y obligará a analizar y valorar todos los elementos y circunstancias en las que se cometió la infracción, de forma que, si



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

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 ofrecida por esta Sala Superior consiste en una atemperación o 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 y, de ese modo, preservar la deferencia a la legislatura democrática.

En consecuencia, lo procedente es revocar la resolución impugnada, ya que se advierte que la autoridad responsable, al momento de imponer la sanción a los candidatos investigados, partió de la premisa de que solo era posible la imposición de la sanción correspondiente a la pérdida o cancelación del registro, lo que la llevó a no valorar las circunstancias objetivas y subjetivas en las que cada uno de los aspirantes cometió la infracción.

### 8. EFECTOS

En atención a los argumentos previamente desarrollados, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada en lo que respecta a la multa del partido político MORENA y **revocar** la sanción respecto de los precandidatos para que el CG del INE en un plazo de **cuarenta y ocho horas** contadas a partir de que se le notifique la presente sentencia, califique nuevamente la falta cometida por los precandidatos investigados y realice la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas, en el entendido de que si lo considera, la pérdida o cancelación del registro sigue siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

electoral. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.

Asimismo, esta Sala Superior considera que, en el caso concreto, es necesario el establecimiento de determinados **criterios** que el INE deberá tomar en cuenta necesariamente al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, como lo son los siguientes:

En la imposición de cualquier sanción, la autoridad debe determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción en contra de un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos.

Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como:

- 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, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida a los precandidatos a la gubernatura de Guerrero; 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



## SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de precampañas.

Ahora, a efecto de realizar lo anterior, el INE debe partir de las siguientes premisas establecidas y justificadas en la presente ejecutoria:

- Los aspirantes de MORENA en Guerrero sujetos de esta controversia son material y formalmente precandidatos y, por ende, sus actividades, deben ser catalogadas como actos de precampaña.
- En el caso, **no existe presentación extemporánea**, pues los informes que presentaron MORENA y sus precandidatos se realizaron después de que fuera viable su revisión o verificación, de manera que las faltas que cometieron tanto MORENA como sus precandidatos fue la **no presentación del informe** y no así la presentación extemporánea de los informes.
- En caso de que el CG del INE decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación de los registros de la y los precandidatos involucrados, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura.

### 9. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **acumulan** los medios de impugnación en los términos señalados en el apartado cuatro de esta resolución.

**SEGUNDO.** Se **desecha** la demanda correspondiente al expediente SUP-JDC-428/2021.

**TERCERO.** Se **revoca parcialmente** la resolución impugnada para los **efectos** precisados en la presente sentencia.



**SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS**

**NOTIFÍQUESE**, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido

Así, por \*\*\*\*\* de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien 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.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN