



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SALA REGIONAL
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

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

EXPEDIENTE: SX-JDC-561/2021

**ACTORA: NEYI MARLENE MARTÍN
GIO**

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

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, **veintiuno de abril de dos mil veintiuno**, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28 y 84, apartado 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, fracción I del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en la **SENTENCIA** dictada el inmediato veinte, por el Pleno de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, en el expediente al rubro indicado, la suscrita Actuaría lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS** a la hora y fecha que se indica en la firma electrónica, mediante cédula que se publica en los **ESTRADOS** de este órgano jurisdiccional, a la cual se agrega copia de la representación impresa de la mencionada sentencia firmada electrónicamente. **DOY FE.** -

ACTUARÍA

**TRACY JANYN
MORENO
GONZALEZ** Firmado digitalmente
por TRACY JANYN
MORENO GONZALEZ
Fecha: 2021.04.21
00:37:09 -05'00'



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
SALA REGIONAL XALAPA
SECRETARÍA GENERAL
OFICINA DE ACTUARIOS

Este documento es una representación gráfica de una cédula de notificación por estrados firmada electrónicamente, la cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 8/2020, cuyo archivo digital se encuentra resguardado en la Oficina de Actuaría de la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL FEDERAL

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

EXPEDIENTE: SX-JDC-561/2021

ACTORA: NEYI MARLENE MARTIN
GIO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: ADÍN
ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ

PROYECTISTAS: RAFAEL ANDRÉS
SCHLESKE COUTIÑO Y JAILEEN
HERNÁNDEZ RAMÍREZ

COLABORÓ: NATHANIEL RUIZ
DAVID

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave; veinte de
abril de dos mil veintiuno.

SENTENCIA mediante la cual se resuelven los juicios para
la protección de los derechos político-electorales del
ciudadano, promovido por Neyi Marlene Martin Gio, a fin de
impugnar la resolución **INE/CG304/2021**, emitida el
veinticinco de marzo por el Consejo General del Instituto
Nacional Electoral que, entre otras cuestiones, sancionó a la
ahora actora con la pérdida de su derecho a ser registrada
como candidata a la presidencia municipal del partido político
MORENA en Hunucmá, Yucatán, con motivo de las
irregularidades encontradas en el dictamen consolidado

INE/CG303/2021, respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los partidos políticos nacionales y partidos políticos locales, a los cargos de Diputaciones Locales y Presidencias Municipales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la citada entidad federativa.

Í N D I C E

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES.....	3
I. Contexto.....	3
II. Del trámite y sustanciación del medio de impugnación federal	5
CONSIDERANDO	8
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	8
SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad	9
TERCERO. Estudio de fondo	11
CUARTO. Efectos	64
RESUELVE	68

S U M A R I O D E L A D E C I S I Ó N

Esta Sala Regional determina revocar parcialmente la resolución impugnada para los efectos de que el Instituto Nacional Electoral realice una interpretación conforme del artículo 229, apartado 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de que la sanción pueda individualizarse debidamente; y establezca si debe sancionarse



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

a la actora con la pérdida de su derecho a ser registrada como candidata a la presidencia municipal del partido político MORENA en Hunucmá, Yucatán, o con alguna otra de las previstas en la ley.

Asimismo, se desestiman los agravios relativos a la violación a la garantía de audiencia y debido proceso; que indebidamente se le sancionó por considerarla como precandidata; así como lo relativo a la presentación de informe de precampaña ante el partido político.

A N T E C E D E N T E S

I. Contexto

De lo expuesto en el escrito de demanda y de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Acuerdo INE/CG188/2020.** El siete de agosto de dos mil veinte en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ se aprobó el Plan Integral y Calendarios de Coordinación del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021.
2. **Acuerdo C.G.- 020/2020.** El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Electoral y de

¹ En lo subsecuente, se refiere como INE.

Participación Ciudadana de Yucatán,² aprobó el calendario por el que se determinan los periodos de actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, de precampaña, y campaña en el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021.

3. **Acuerdo C.G.-024/2020.** El doce de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local aprobó los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretendan ser postulados en el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021.

4. **Acuerdo general 8/2020.** El trece de octubre de dos mil veinte entró en vigor el Acuerdo General 8/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se reanudó la resolución de todos los medios de Impugnación, a través de sesiones realizadas mediante videoconferencias.

5. **Acuerdo INE/CG518/2020.** El veintiocho de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo mediante el cual se determinaron las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano y precampaña correspondientes al Proceso Electoral Federal Ordinario y Locales Concurrentes 2020-2021.

² En lo subsecuente, se refiere como Instituto local.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

6. **Dictamen consolidado.** El quince de marzo de dos mil veintiuno,³ las y los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión de Fiscalización de INE aprobaron, entre otros, el Dictamen Consolidado y Resolución respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña a los cargos de diputaciones locales y presidencias municipales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Yucatán.

7. **Resolución INE/CG304/2021.** El veinticinco de marzo el Consejo General del INE aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de Diputaciones Locales y Presidencias Municipales, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el estado de Yucatán.

II. Del trámite y sustanciación del medio de impugnación federal

8. **Presentación de la demanda.** El treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, la actora promovió ante la Oficialía de Partes Común del INE, juicio ciudadano federal dirigido a la Sala Superior de este Tribunal, en contra del dictamen

³ En adelante las fechas corresponderán al presente año, salvo mención expresa.

consolidado y la resolución referidos en los párrafos anteriores.

9. La demanda fue recibida en dicha Sala Superior el primero de abril siguiente y, por acuerdo de su Magistrado Presidente, se remitió a esta Sala Regional por encontrarse vinculada con la fiscalización respecto de irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión del informe y gastos de precampaña de los partidos políticos a los cargos de diputaciones locales y presidencias municipales, correspondientes al Proceso Local Ordinario 2021-2021, en el estado de Yucatán, de conformidad con el Acuerdo General 1/2017 dictado por la Sala Superior.

10. **Recepción y turno.** El siete de abril de dos mil veintiuno, se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Regional el escrito de demanda y demás constancias relativas al presente medio de impugnación, y el mismo día, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó formar el expediente SX-JDC-561/2021 y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Adín Antonio de León Gálvez.

11. **Solicitud de Facultad de Atracción.** El ocho de abril, mediante Acuerdo de Sala, este órgano jurisdiccional solicitó a la Sala Superior de este Tribunal que, de estimarlo conveniente, ejerciera su facultad de atracción, a fin de que determine lo que en Derecho corresponda en el presente juicio.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

12. **Resolución de la Solicitud de Facultad de Atracción.** El diez de abril posterior, la Sala Superior resolvió las solicitudes de facultad de atracción, en los expedientes SUP-SFA-25/2021 y acumuladas, en el sentido de declararlas improcedentes, por tanto, remitió los asuntos a esta Sala Regional para que, con plenitud de jurisdicción, resuelva lo que en Derecho corresponda.

13. **Recepción y turno.** El once de abril, se recibió la notificación de la resolución descrita en el párrafo anterior, y el mismo día, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó turnar la documentación, así como el expediente del presente juicio a la ponencia a cargo del Magistrado Adín Antonio de León Gálvez.

14. **Radicación y admisión.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el juicio y, al no advertir causa notoria y manifiesta de improcedencia, admitió el escrito de demanda.

15. **Cierre de instrucción.** En su oportunidad, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción en el presente juicio, con lo cual el expediente quedó en estado de dictar resolución.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

16. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral es competente para conocer y resolver el presente asunto, por materia, al tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido contra una sentencia dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral donde sancionó a la actora con la pérdida de su derecho a ser registrada como candidata a la presidencia municipal del partido político MORENA en Hunucmá, Yucatán; y por territorio, pues dicha entidad federativa forma parte de la tercera circunscripción.

17. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafo primero, 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V; en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, numerales 184, 185, 186, fracción III, inciso c), 192, párrafo primero, 195, fracción IV, inciso b y XIV; y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral artículos 3, apartado 2, inciso c), 4, apartado 1, 79, 80 apartado 1, y 83, apartado 1, inciso b).



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

18. Además, de lo dispuesto por el Magistrado Presidente de la Sala Superior, mediante acuerdo de primero de abril, a través del cual remitió a esta Sala Regional el presente asunto por encontrarse vinculada con la fiscalización respecto de irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión del informe y gastos de precampaña de los partidos políticos a los cargos de Diputaciones Locales y Presidencias Municipales, correspondientes al Proceso Local Ordinario 2021-2021, en el estado de Yucatán, de conformidad con el Acuerdo General 1/2017 dictado por la Sala Superior; así como lo sostenido en la en la resolución de la solicitud de facultad de atracción SUP-SFA-24/2021 y acumulados.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad

19. Se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia del presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral artículos 7, 8, 9, 12, apartado 1, inciso a), 13, apartado 1, inciso b), 79 y 80.

20. **Forma.** La demanda fue presentada por escrito, ante la autoridad responsable; consta el nombre y firma de quien promueve; identifica el acto impugnado y la autoridad que lo emitió; menciona los hechos materia de la impugnación; y expresa los agravios que estimó pertinentes.

21. **Oportunidad.** El presente juicio se promovió dentro del plazo de cuatro días establecido en la ley, ya que la resolución impugnada fue emitida el veinticinco de marzo, notificada al Representante de MORENA ante el Consejo General del INE, el veintiocho de marzo siguiente, por tanto, el plazo transcurrió del veintinueve de marzo al primero de abril.

22. En ese sentido, si la demanda se presentó el treinta y uno de marzo, es incuestionable su promoción oportuna, debido a que la notificación a la actora se entiende realizada en forma posterior a la del partido político, quien tiene el deber de notificarla⁴.

23. **Legitimación e interés jurídico.** Se satisfacen dichos requisitos ya que la actora promueve por propio derecho.

24. Además, aduce que la resolución controvertida le depara un perjuicio, al generar una afectación en su derecho de ser votada, pues determinó la pérdida de su derecho a ser registrada como candidata a presidenta municipal.

⁴ Conforme con la tesis XXX/2016 de rubro INFORMES DE PRECAMPANA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL PRECANDIDATO, PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES GRAVES AL TRATARSE DE UNA SITUACIÓN EXCEPCIONAL. Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 92 y 93; así como en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXX/2016&tpoBusqueda=S&sWord=INFORMES,DE,PRECAMPA%c3%91A>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

25. Aplica en el caso, la jurisprudencia 7/2002, de rubro: **"INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO"**.⁵

26. **Definitividad.** Se satisface el requisito, en virtud de que no existe algún medio de impugnación que deba ser desahogado antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal, a través del cual la resolución impugnada pueda modificarse, revocarse o anularse.

27. En consecuencia, al cumplirse los requisitos de procedencia, esta Sala Regional realizará el estudio de fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Estudio de fondo

Pretensión, causa de pedir, temas de agravio y metodología

28. La pretensión de Neyi Marlene Martin Gio es revocar la resolución y dictamen impugnados, para dejar sin efectos la determinación por medio de la cual se le sancionó con la pérdida de su derecho a ser registrada como candidata a la presidencia municipal del partido político MORENA en Hunucmá, Yucatán.

⁵ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39; así como en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

29. Su causa de pedir la sustenta en los temas de agravio siguientes:

I. Agravio. Violación a la garantía de audiencia y debido proceso.

II. Agravio. Indebidamente se le sancionó como precandidata.

III. Agravio. Presentación de informe de precampaña ante el partido político.

IV. Agravio. Inconstitucionalidad, inconvencionalidad y solicitud de inaplicación de los artículos 229, apartado 3, así como 456, apartado 1, inciso c), fracción III, el de la LGIPE.

30. Ahora bien, por cuestión de método, los temas de agravios se atenderán en el orden expuesto, sin que necesariamente sea el orden planteado en la demanda.

31. Lo anterior, no depara perjuicio a la justiciable, con sustento en la razón esencial de la jurisprudencia 4/2000 de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**.⁶

⁶ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6, así como <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

Marco normativo

32. Previo al análisis de los agravios conviene abundar en las siguientes temáticas.

a) Derecho al voto

33. En principio, es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior de este Tribunal, considerar que el derecho de la ciudadanía al sufragio pasivo, es un derecho humano fundamental de carácter político-electoral de base constitucional y configuración legal; el cual se encuentra previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, fracción II, en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, y su correlativo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

34. Lo cual, 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, sean irrazonables, carentes de una base objetiva o desproporcionadas.

35. 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 la ciudadanía para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados, como se indicó, con criterios razonables y proporcionales.⁷

36. De forma coincidente con lo anterior, este Tribunal Electoral 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.⁸

37. Así, el derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de la protección hasta su ejercicio efectivo; pues el derecho humano a la participación política 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, de conformidad con lo

⁷ Criterio contenido en la acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, del pleno de la SCJN. Sentencia de 12 de enero de 2010, pág. 91.

⁸ Criterio contenido en la 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, así como en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25.

38. Por lo que, 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.⁹

39. Se consideran como medidas irrazonables la imposición de restricciones discriminatorias, basadas en el nivel de instrucción, el lugar de residencia, la descendencia, la afiliación política, de entre otros; así como la imposición de desventajas en las candidaturas en virtud de dichos criterios.¹⁰

40. 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. Por lo que, entre las condiciones necesarias para alcanzar una sociedad

⁹ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57, periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrafos del 2 al 5.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 15.

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.¹¹

41. En ese sentido, 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.¹²

42. 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.¹³ En razón de ello, la regulación de los procesos democráticos debe responder a las

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 208.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de cada sociedad, apegándose a los parámetros convencionales del Sistema Interamericano.¹⁴

43. En ese sentido, los Estados tienen la facultad de establecer condiciones generales para el desarrollo y ejecución de los procesos electorales. En 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.¹⁵

44. Asimismo, 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; **ii)** que 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. De conformidad por lo establecido por el tribunal regional en materia de derechos humanos.¹⁶

b) Fiscalización e informes de ingresos y gastos de precampaña

45. Los partidos políticos tienen la obligación de presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de

¹⁴ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párr. 166.

¹⁵ Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 148 a 150.

¹⁶ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, *Op. Cit.*, párrs., 185 y 186.

los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidaturas y de manera individual por cada precandidatura, para lo cual, deberán de acompañar la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral; de conformidad con la LGIPE, artículo 229.

46. 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.

47. 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.

48. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

49. Lo anterior es relevante, ya que, como lo determinó el 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.

50. En ese sentido, existen 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 LGIPE, tal como lo señala en su artículo 229, numeral 3.

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

52. Por su parte, los precandidatos que no obtuvieron la postulación a la candidatura, que no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo, Título Primero, Capítulo I, de la referida Ley.

53. El artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la LGIPE 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.

54. 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.

55. Por su parte, el artículo 456, párrafo 1, inciso c), establece que las infracciones señaladas en los artículos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

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 de la o el precandidato infractor a ser registrado como candidata o candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con su cancelación. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o quienes ostenten una precandidatura 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 quien ostente una precandidatura resulte electa o electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidata o candidato.

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

57. 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.

58. Lo anterior, ya que el bien jurídico del sistema de fiscalización requiere constatar el uso y destino real de los ingresos y gastos de quienes ostenten una precandidatura, 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.

59. 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.

c) Interpretación conforme

60. 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 desarrolló mediante la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este Tribunal Electoral.

61. Ante el reconocimiento de un conjunto de derechos de fuente nacional e internacional, se articuló un sistema



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

interpretativo para que su sentido prevalezca en el resto del ordenamiento.

62. 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.

63. 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.

64. 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.

65. 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 la CPEUM, artículo 1, párrafo segundo, 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”.

66. 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.

67. 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;
- 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

68. 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 escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra”.¹⁷

- “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 inconvencional un precepto legal”.

¹⁷ 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.

“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 inconvencionalidad”.

“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”.¹⁸

- “[...] antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, **es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento;**¹⁹ 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”²⁰.

69. 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Sirve de apoyo la Tesis de rubro **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO-PERSONA**.

²⁰ 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**.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

parámetros del control de constitucionalidad y convencionalidad.

70. 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.

71. En razón, de que 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.

I. Agravio. Violación a la garantía de audiencia y debido proceso

72. La actora afirma que se le sancionó de forma solidaria o coaligada al partido político MORENA, sin que se le proporcionara el derecho de audiencia y debido proceso, pues no fue notificada o se le requirió para efecto de comparecer a alegar y ofrecer pruebas en el procedimiento de fiscalización.

73. Pese a nunca ostentarse u obtener la calidad de precandidata —pues considera que únicamente se llevó a cabo un proceso de selección interno realizado por MORENA—, no se le dio garantía de audiencia en el procedimiento de fiscalización, siendo contrario a principios constitucionales y convencionales, contenidos en la CPEUM, artículo 14 y en la Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 8 y 25.

74. Así, estima que en el procedimiento de fiscalización se debe requerir la información omitida y, en el caso, el INE no le efectuó algún requerimiento, violentándose la CPEUM artículos 14,16 y 17, así como la Ley General de Partidos Políticos en sus artículos 79 y 80.

75. El agravio es **infundado**.

76. En el procedimiento de fiscalización se debe observar por parte de la autoridad administrativa electoral la garantía de audiencia que consiste en el derecho de toda persona a que previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que pueda restringir o privarla del ejercicio de sus derechos o posesiones, se le otorgue la oportunidad de defenderse en un juicio en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento.

77. En el modelo de fiscalización los precandidatos son responsables de la rendición de sus informes de gastos de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

precampaña ante el partido, por lo que pueden ser sancionados por incumplir con tal obligación.

78. En ese sentido, la autoridad administrativa electoral tiene la obligación de hacer del conocimiento, tanto de los partidos políticos como de sus precandidatos, las determinaciones relacionadas con omisiones e irregularidades en la presentación de los informes de precampaña, a efecto de que manifiesten lo que a su derecho convenga, a fin de observar y tutelar el derecho de garantía de audiencia, tomando en consideración que la consecuencia jurídica que deriva del incumplimiento de las obligaciones en la presentación de sus informes, trasciende a los precandidatos, pues una de las sanciones que les puede imponer la autoridad por ese hecho, consiste, precisamente, es impedirles el registro o cancelarlo.

79. Lo anterior, en atención a la jurisprudencia 26/2015 de rubro: **“INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES”**,²¹ así como lo establecido en la CPEUM, artículos 14 y 16; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 8; así como la Ley General de Partidos Políticos, artículos 43,

²¹ Consultable en la 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, así como en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

apartado 1, inciso c), 75, 77, 78, 79, apartado 1, inciso a), y 80, apartado 1, inciso c).

80. Situación que puede acreditarse indistintamente en el procedimiento de revisión de informes, o en algún eventual procedimiento oficioso de fiscalización.²²

81. Ahora bien, en el caso, se advierte que la autoridad respetó el debido proceso de la parte actora, pues de las constancias del expediente se advierte que la autoridad cumplió con su deber, al notificarle personalmente el *oficio de solicitud de información derivado del monitoreo y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Federal y Local Concurrente 2020-2021*, identificado como INE/UTF/DA/10219/2021 y anexos, de cinco de marzo de dos mil veintiuno, firmado por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, el cual, como se advierte de la cédula y razón de notificación, le fue notificado a la propia actora el seis de marzo del presente año a las catorce horas con veintinueve minutos, recabándose en la diligencia de notificación copia de su identificación oficial.

82. Del mencionado oficio se advierte que se hizo del conocimiento de Neyi Marlene Martín Gio, que derivado de hallazgos detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización en

²² Como lo estableció la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-416/2021 y acumulados.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

el monitoreo de vías públicas y redes sociales llevado a cabo en el marco de la revisión de los informes de Ingresos y Gastos de Precampaña, se advirtió propaganda electoral colocada en la vía pública que no fue reportada, así como publicaciones y eventos que presumiblemente le pueden ser atribuibles, concediéndole tres días naturales para presentar aclaraciones y documentación de los hallazgos identificados.

83. Adicionalmente se le solicitó señalar si se le postuló como persona precandidata por algún partido político o corresponde a una candidatura independiente, y, en caso afirmativo, presentara la evidencia del registro y, en caso negativo, las razones por las que no se registró y por las que no presentó el informe de ingresos y gastos correspondiente ante la autoridad fiscalizadora.

84. Documentos públicos con valor probatorio pleno, al ser constancias aportadas por la autoridad responsable, emitidas en el ámbito de su competencia y constar en autos del presente juicio; de conformidad con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 14, apartado 1, inciso a), y apartado 4, incisos b) y c), así como 16, apartado 2.

85. Así, se garantizó el derecho de defensa de la actora, 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.

86. Cabe agregar, que, en respuesta al oficio INE/UTF/DA/10219/2021, el nueve de marzo, se recibió en la Junta Local Ejecutiva del INE, en el Enlace de Fiscalización de Yucatán, escrito de ocho de marzo de dos mil veintiuno, por medio del cual Neyi Marlene Martín Gío, manifestó que:

- El treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, se inscribió como aspirante a la candidatura a la Presidencia Municipal de Hunucma, por el partido MORENA;
- Se informó al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán que el partido no realizaría precampañas; que MORENA no tiene formal y legalmente precandidaturas, por lo que en observancia a las bases de la convocatoria del partido ella no realizó precampaña; y
- La reunión señalada en el oficio fue realizada con militantes y simpatizantes de MORENA en el municipio de Hunucmá, siendo de carácter informativo con el propósito de organizar la estructura partidista, mismas que corresponden a la publicación en su muro personal en FACEBOOK a la que se hizo referencia, sin embargo, considera que no corresponden a actos de precampaña o propaganda de precampaña.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

87. Con ese escrito la actora acompañó: la constancia de registro exitoso, su solicitud de registro, el formato de carta compromiso con los principios de la cuarta transformación y conformidad con el proceso interno de MORENA; la carta de manifestación bajo protesta de decir verdad de no haber recibido sanción firme por violencia política de género; así como su semblanza curricular y copia de su credencial para votar.

88. De lo anterior se desprende que la autoridad fiscalizadora, le proporcionó oportunamente los elementos necesarios para que la actora se defendiera, indicándole los hallazgos detectados y permitiéndole manifestar lo que a su interés conviniera respecto de la información omitida para la debida fiscalización de las precampañas, al estar vinculada con los descubrimientos de la Unidad Técnica de Fiscalización.

89. Por lo anterior, de las constancias se advierte que el INE sí respetó la garantía de audiencia de Neyi Marlene Martín Gio en el procedimiento de revisión de los Informes de Ingresos y Gastos de Precampaña de los Partidos Políticos a los cargos de diputaciones locales y presidencias municipales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Yucatán, otorgándole la posibilidad de ser oída y vencida en el procedimiento y dándole la oportunidad de aportar elementos de prueba para una adecuada defensa.

II. Agravio. Indebidamente se le sancionó como precandidata

90. La actora señala que indebidamente se le sancionó como precandidata sobre la base de que no ostentaba esa calidad, derivado de que su candidatura se originó de un proceso de selección interna y, por tanto, no se le debió de sancionar.

91. Al respecto argumenta que la resolución combatida se encuentra indebidamente fundada y motivada, porque la autoridad responsable no distinguió entre proceso de selección interna como principio de autodeterminación de los partidos políticos, del concepto de precampañas como consecuencia de las etapas del proceso electoral.

92. Con ese mismo razonamiento, señala que el dictamen consolidado carece de congruencia porque la autoridad administrativa le imputó gastos de precampaña, aun cuando se le informó que MORENA no realizaría precampañas locales en el estado de Yucatán.

93. Lo que refiere, porque, en su concepto, de lo establecido en la LGIPE, artículo 227, sólo pueden hacer precampaña, quienes sean registrados como precandidatos por los partidos políticos.

94. Además, para que un acto sea considerado como de precampaña, deberá ser apreciado en su relación con el proceso de selección interno, su temporalidad y finalidad; pues



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

los gastos realizados fuera de ese periodo son registrados como gastos ordinarios; lo que justificaría que en el SIF no hubiera contabilidad propia de la precampaña.

95. En ese orden de ideas, señala que quien no sea registrado como precandidato no tienen obligación de presentar informes de gastos de precampaña, ante el partido político, siete días posteriores a la jornada de selección interna o celebración de la asamblea respectiva.

96. El agravio es **infundado**.

97. Es criterio de este Tribunal electoral que la ciudadanía que pretenda postularse por un partido político como candidata o candidato a cargo de elección popular, deben ser considerados como personas que ostentan precandidaturas, con independencia de que obtuvieran, del órgano partidista facultado para ello, algún tipo de registro con la denominación de precandidatura.

98. En efecto, 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 alega la promovente.²³

99. 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.

100. En el caso concreto, la propia actora reconoce que fue registrada como precandidata a presidenta municipal por MORENA en el municipio de Hunucmá, e incluso señala que manifestó ante el responsable financiero de su partido, que no realizó ninguna actividad ni gastos de precampaña, ni le fue asignada ninguna clave para realizar registros en el SIF, por ello declaraba sus gastos de precampaña en ceros.

101. Dicha calidad de la actora se corrobora las documentales que exhibió al dar contestación en el procedimiento de fiscalización, ya descritas, en las que consta que se inscribió como aspirante a la candidatura a la Presidencia Municipal de Hunucmá, por MORENA.

102. De esa suerte, es válido afirmar que, si la actora manifestó expresamente tener la calidad de aspirante a una candidatura, por tanto, sí tenía la calidad de precandidata, con

²³ Véase el SUP-RAP-121/2015, SUP-RAP-183/2015, SUP-RAP-204/2016 y SUP-JDC-416/2021 y acumulados.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

independencia del tipo de proceso de selección interna del que surgiera su precandidatura.

103. Sin que sea suficiente para desvirtuar dicha calidad que el partido político que la postuló manifestara ante la autoridad administrativa que no llevaría a cabo precampañas, pues conforme los criterios citados, sin importar cómo decidan los partidos políticos que efectuaran sus procesos de selección interna, quien aspira a una candidatura por un partido político, tendrá el carácter de precandidata o precandidato.

104. En ese sentido, una vez que es plenamente sostenible afirmar que la actora tenía el carácter de precandidata, en consecuencia, debía cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización que dicha calidad le impone.

105. Esto es así, porque ha sido criterio de este Tribunal 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.²⁴

106. Obligación que resulta relevante por la calidad de los sujetos, pues las aspirantes, precandidatas y candidatas son

²⁴ Véase SUP-JDC-1521/2016.

sujetos de derechos y obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña, campaña y de cualquier acción realizada dirigida a la promoción de su postulación.

107. Ello significa que, en el caso concreto, incluso en el supuesto de que no se llevaran a cabo actos de precampaña existía 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.

108. En ese sentido, no le asiste la razón a la actora, sobre que no se le debió sancionar como precandidata, pues manifestar que no se desarrolló una etapa de precampaña como se alega en la demanda, no la sitúa en un supuesto de excepción que la exentara de presentar oportunamente ante la autoridad fiscalizadora el informe de precampaña, porque, aun cuando no tuviera ingresos y egresos, tenían el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora en ceros.

109. Sobre tales premisas, es claro que, contrario a lo que sostiene, la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, y el dictamen consolidado es congruente, porque conforme lo razonado sí tenía calidad de precandidata y la obligación ineludible de presentar un informe de precampaña, lo que cual fue materia de la sanción.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

III. Agravio. Presentación de informe de precampaña ante el partido político

110. La actora señala que se debe considerar como una excluyente de responsabilidad que presentó su informe de precampaña ante el responsable de finanzas del Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en Yucatán, como acredita con el acuse correspondiente, en copia simple, con fecha de presentación de once de febrero.

111. En dicho informe declaró sus gastos de precampaña en cero, por tanto, al cumplir con la obligación que le impone la normativa aplicable considera que, por la omisión de presentación de dicho informe, la autoridad administrativa debió sancionar al partido político y no a ella.

112. El agravio resulta **inoperante** por novedoso.

113. Tratándose de informes de gastos de precampaña, no basta con presentarlos, sino que además dichos informes deben entregarse en los plazos establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización y, además, esté en condiciones de definir una eventual entrega extemporánea o bien ante la omisión de entregarlo.

114. Ahora bien, conforme a la tesis LIX/2015, de rubro **"INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y**

FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS",²⁵ existe una excluyente de responsabilidad para los precandidatos cuando presentaron su informe ante el partido político, como lo pretende hacer valer la actora.

115. Lo cierto es que dicho argumento resulta novedoso, porque la actora en el procedimiento de fiscalización (en el cual, como se precisó, se le tuteló debidamente su garantía de audiencia) no hizo valer esa excluyente de responsabilidad; por el contrario, insistió en que no era precandidata, aunque exhibió su inscripción como aspirante a la candidatura, y que no había realizado actos de precampaña.

116. Lo anterior, sobre el sustento de que el partido no realizaría precampañas, dado que MORENA no tiene formal y legalmente precandidaturas, aunado a que la reunión advertida por la autoridad fiscalizadora de una publicación en su muro personal en FACEBOOK, fue realizada con militantes y simpatizantes de MORENA en el municipio de Hunucmá, únicamente con un carácter informativo con el propósito de organizar la estructura partidista, por lo que no correspondía a un acto de precampaña.

²⁵ Consultable en 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; así como en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LIX/2015&tpoBusqueda=S&sWord=INFORMES,DE,PRECAMPA%c3%91A>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

117. De igual forma, el partido político tampoco dio cuenta de dicho informe y se limitó a reiterar que informó que no tendría precampaña.

118. En ese orden de ideas, dicha alegación en la presente instancia federal resulta novedosa pues es una cuestión que no fue del conocimiento de la autoridad responsable en el momento procesal oportuno, esto es, durante el procedimiento de fiscalización y, por tanto, no pudo pronunciarse sobre ella para la emisión del acto impugnado. De ahí que resulte inatendible.

119. Aunado a lo anterior, la Sala Superior de este Tribunal²⁶ ha referido que 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.

120. Por tanto, es indispensable 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 o

²⁶ Como se sostuvo en el SUP-JDC-416/2021.

emplazados por la autoridad administrativa electoral y no después de la sanción ante la instancia jurisdiccional.

121. Debido a que sólo así, se corrobora que no se trate de un mecanismo de simulación para evadir la responsabilidad y la sanción a que se hicieron acreedores por su omisión.

122. Máxime que, en el caso, lo único que se aporta para probar la oportunidad de la presentación del informe de precampaña ante el partido político es una copia simple de su acuse, y que sólo tiene calidad de indicio al ser una documental privada y no relacionarse con algún otro medio de convicción²⁷.

123. En ese orden de ideas, es evidente que, en el caso, la precandidata incurrió en la omisión de presentar el informe de precampaña, pues conforme lo razonado, la presentación del informe ante el partido, según su dicho, es una cuestión que resulta novedosa, que además puede calificarse de artificiosa para evadir su responsabilidad.

124. Por tanto, es incuestionable que fue correcto que la autoridad responsable haya determinado que la falta cometida tanto por MORENA como su precandidata era la no presentación del informe y no así una eventual presentación extemporánea de los informes o que el mismo se presentara

²⁷ En conformidad con la LGSMIME, artículo 16, párrafo 3.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

ante el partido y no se hiciera oportunamente del conocimiento de la autoridad fiscalizadora.

IV. Agravio. Inconstitucionalidad, inconveniencia y solicitud de inaplicación de los artículos 229, apartado 3, así como 456, apartado 1, inciso c), fracción III, de la LGIPE

125. La actora solicita la **inaplicación al caso concreto** de los artículos 229, apartado 3, así como 456, apartado 1, inciso c), fracción III, el de la LGIPE, por considerarlos contrarios a la constitución e inconvenientes por contener una sanción desproporcionada, al restringir de manera absoluta su derecho de participación política, debido a que su contenido es contrario al principio de no restricción de derechos humanos.

126. Tal efecto de inaplicación incluso solicita se extienda a todos los militantes y simpatizantes de MORENA sancionados con la pérdida de registro como candidatos, o en su caso, con la cancelación de la candidatura.

127. Además, manifiesta que las disposiciones referidas no prevén la posibilidad de que al imponer sanciones se atiende la capacidad económica de la parte infractora, la reincidencia de la conducta y su gravedad, a fin de atender al sistema efectivo de sanciones que ordena el texto constitucional.

128. Añade que dichos preceptos no cuentan con parámetros para imponer un mínimo y un máximo, así como tampoco

establecen los elementos objetivos para su ponderación e imposición, sino que de manera directa impone la pérdida del derecho al registro de su candidatura, o en su caso, su cancelación.

129. El agravio es **parcialmente fundado**, en virtud de las siguientes razones.

a) Las disposiciones normativas cuestionadas son constitucionales.

130. En principio, las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho al registro de una candidatura o, la cancelación de ese registro, por no presentarse el informe de ingresos y gastos de precampaña, son acordes a la regularidad constitucional.

131. 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 la Constitución federal, artículo 41, fracción II, inciso c), segundo párrafo.²⁸

²⁸ "Art. 41 ...

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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

132. Consecuentemente, no puede acogerse la pretensión de la demandante de inaplicar al caso concreto tales disposiciones.

133. No obstante, este órgano jurisdiccional federal considera que, en el caso concreto, le asiste la razón a la actora, al sostener 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.

134. 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 quienes 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 aplicadas estén en función de la gravedad de las infracciones.

135. 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.

136. Aplican al caso las razones que sustentan la Tesis 1ª CCCXI/2014 (10.ª) de rubro: **“PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO”**.²⁹

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

138. 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 la CPEUM, artículos 1 y 35, fracción II. De forma tal que, las únicas

²⁹ Registro digital 2007343.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.

139. 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.

140. Obligaciones que 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.

b) Su constitucionalidad no impide analizar la forma en la que fueron interpretadas para su aplicación.

141. Esto es, a juicio de esta Sala Regional, las porciones normativas reclamadas son válidas constitucionalmente,³⁰ siempre que se interpreten de tal forma que permitan el ejercicio más favorable del derecho humano fundamental a ser

³⁰ 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.

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

142. Al respecto, es importante tener presente que, conforme al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Comentario General Número 25,³¹ cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos a votar y ser elegido, consagrados, de entre otros en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, deberán basarse en criterios **objetivos y razonables**.

143. En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos sostiene que el derecho al voto adquiere una especial relevancia en las sociedades democráticas. Los presupuestos de un Estado democrático se fundamentan en la participación inclusiva y universal de los ciudadanos, por lo

³¹ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57. ° periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrs. 2 a 5.

³¹ *Ibid*, párr. 15.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

cual, éstos deben tomarse en consideración en la interpretación y aplicación del derecho.³²

144. Sin embargo, este estándar no impide que los integrantes de una sociedad democrática tomen medidas para proteger su sistema en contra de ciertas conductas que representen un riesgo para su preservación. Es posible establecer restricciones a los derechos político-electorales de los individuos, en casos en que sujetos individuales realicen un serio abuso de una posición pública o cuando una conducta pretenda socavar el Estado de derecho o los fundamentos de la misma democracia.³³

145. Por tanto, la aplicación de estas medidas severas de restricción no puede dictarse de forma indiscriminada, sino que, para ajustarse al principio de proporcionalidad, requieren tener una conexión razonable y suficiente entre la sanción y la conducta y circunstancias de la persona en cuestión.³⁴ Una restricción absoluta a un derecho tan importante, aplicable de forma genérica a todo un grupo por el simple hecho de identificarse como tal sin considerar la naturaleza de la gravedad de la conducta, el daño provocado o las

³² CEDH, Case of Hirst v. The United Kingdom (No. 2), Application no. 74025/01, párrs. 58 -62.

³³ *Ibid.*, párrs, 71.

³⁴ *Idem.*

circunstancias particulares, puede ser incompatible con los derechos humanos.³⁵

146. 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, 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 a una candidatura pueden ser menos estrictas que las que rigen la privación del derecho al voto.

147. En concordancia con lo anterior, procede realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c) de la LGIPE, 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 registrarse a una candidatura o, en su caso, la cancelación del registro), deberá tener en cuenta,

³⁵ Ibid., pág. 82.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

necesariamente, la clase de bienes tutelados, la magnitud en que se afecten y la lesión a estos, de tal forma que en todo caso se salvaguarde la función fiscalizadora y los bienes jurídicos que busca tutelar de manera que no se impida o entorpezca y, a la vez, no se restrinja de manera absoluta el derecho humano a ser votado.

148. En tal virtud, deberá i) distinguirse entre la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, y su presentación extemporánea, y ii) en consecuencia, sancionar dichas conductas, considerando las circunstancias particulares del caso e individualizando la sanción, de acuerdo con el catálogo de sanciones contemplado en el artículo 456 de la LGIPE.

c) Las disposiciones normativas cuestionadas admiten una interpretación conforme en el caso concreto.

149. Como se indicó, la actora solicita la inaplicación al caso concreto de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LGIPE, ya que, en su opinión, la sanción de pérdida del derecho a ser registrada 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 considera que constituye una restricción injustificada al derecho a ser votada.

150. Agravio que se considera **parcialmente fundado**, 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 LGIPE no pueden interpretarse de manera literal de tal manera que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo hizo el INE.

151. En la aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en juego la supresión de un derecho fundamental consagrado en la CPEUM, artículo 35, en relación con el diverso artículo 1. 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.

152. 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 LGIPE– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

153. De esta manera, se considera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa se encuentra 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.

154. 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.

155. Se considera así, ya que el establecimiento de dichas sanciones en la LGIPE 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 la CPEUM, artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6.

156. No obstante, por otro lado, **le asiste la razón a la actora** en el sentido de que la aplicación en automático de la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro no es acorde con la referida carta magna, en sus artículos 1 y 35;

de ahí que sea **necesario realizar una interpretación conforme** de los artículos 229, numeral 3, 445 y 456, numeral 1, inciso c), de la LGIPE, considerando lo siguiente.

157. Con base en el marco normativo expuesto, 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.

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

159. Por tanto, el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, es decir, de la LGIPE. 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,**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

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.

160. 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.

161. En este asunto, la actora 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 presenten su informe de ingresos y gastos de precampaña en el plazo establecido para ello.

162. La recurrente considera que es una sanción desproporcionada que vulnera el derecho fundamental a ser votada que se encuentra previsto en la Constitución general y cuya protección debe ser de orden preponderante frente a cualquier otro bien jurídico; además de no prever la posibilidad de que al imponer sanciones donde se atiende la gradué la

conducta, e individualice la sanción a fin de atender al sistema efectivo de sanciones que ordena el texto constitucional.

163. Al respecto, este órgano jurisdiccional federal 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.

164. Por tanto, 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:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

- Los requisitos exigidos a los ciudadanos para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados con **criterios razonables y proporcionales**.

165. 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 emitidos por este Tribunal Electoral en los que se sostiene que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben **cumplir el requisito de proporcionalidad**.

166. En criterio de este órgano jurisdiccional el derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de su protección, ya que el derecho humano a la participación política previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, 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.

167. 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**.

168. En ese orden, esta Sala Regional considera que la interpretación y aplicación estricta y automática de la sanción prevista en el artículo 229 de la LGIPE es incompatible con el ejercicio efectivo del derecho a ser votado reconocido en la Constitución.

169. 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.

170. Al efecto, esta autoridad jurisdiccional considera que el artículo 229 de la LGIPE 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 1º constitucional y que, por lo tanto, no la hace incompatible con el ordenamiento constitucional.

171. 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.

172. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

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.

173. 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.

174. 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 LGIPE para los aspirantes y precandidatos.

175. Esto permitirá y obligará a analizar y valorar todos los elementos y circunstancias en las que se cometió la infracción,

de forma que, si decide aplicar la sanción máxima y con ello hacer nugatorio el derecho a ser votado de un ciudadano, esto acontecerá bajo los más altos estándares de justificación y legitimación que una restricción de un derecho humano fundamental amerita, lo que favorece la protección del derecho a ser votado de la ciudadanía.

176. Como se ha visto, la interpretación conforme ofrecida por esta Sala Regional 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.

177. En consecuencia, lo procedente es revocar la resolución impugnada, ya que se advierte que la autoridad responsable, al momento de imponer la sanción al candidato investigado, 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 el aspirante cometió la infracción.

178. Es importante indicar que la interpretación conforme de los artículos 229, párrafo 3, 445 y 456, párrafo 1, inciso c), de la LGIPE ofrecida en la presente ejecutoria no resulta



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

incompatible con lo determinado por el Tribunal Pleno de la SCJN 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 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.

179. 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 tendientes a obtener apoyo ciudadano dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del plazo para recabarlos.

180. 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.

181. 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.

182. Al respecto, el Pleno de la SCJN 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.

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

184. 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.

185. Sin embargo, es necesario distinguir las citadas acciones de inconstitucionalidad del presente caso. En primer lugar, el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

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.

186. 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.

187. 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.

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

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

190. Finalmente, en cuarto lugar, en el caso concreto, a la actora se le impuso ya la sanción cuya invalidez reclama.

191. Por tanto, lo procedente es ordenar al Instituto Nacional Electoral realizar una interpretación conforme del artículo 229, apartado 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos precisados en esta ejecutoria, a fin de que la sanción pueda individualizarse debidamente.

192. Similar criterio se sostuvo por la Sala Superior al analizar la gradualidad de la sanción en los juicios SUP-JDC-1521/2016, SUP-REC-103/2016, así como SUP-JDC-416/2021 y acumulados.

CUARTO. Efectos

193. En atención a los argumentos previamente desarrollados, lo procedente **revocar** la sanción respecto de la precandidata para que el Consejo General 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 la precandidata 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 electoral. Lo anterior, a la luz de la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.

194. Asimismo, esta Sala Regional 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:³⁶

195. 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.

196. Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como:³⁷

- 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;

³⁶ Tal como quedó establecido en la sentencia SUP-JDC-416/2021 y acumulados, emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional.

³⁷ Estos parámetros se fundamentan en el artículo 458, párrafo 5, de la LGIPE, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización del INE.

- 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.

197. Asimismo, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida a la precandidata a la presidencia municipal de Hunucmá, Yucatán; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de precampañas.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

- La actora aspirante a presidenta municipal de MORENA en Yucatán es material y formalmente precandidata, y, por ende, sus actividades, deben ser catalogadas como actos de precampaña.
- En el caso, **se desestimó la supuesta presentación de un informe ante el partido**, expuesta por la actora, de manera que la falta cometida tanto por MORENA como su precandidata fue la **no presentación del informe** y no así una eventual presentación extemporánea de los informes o que el mismo se presentara ante el partido y no se hiciera oportunamente del conocimiento de la autoridad fiscalizadora; por lo que con independencia de la graduación de la sanción que se haga atendiendo a las particularidades y circunstancias de cada caso, debe considerarse que la precandidata incurrió en la **no presentación del informe**.

199. Finalmente, se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

200. Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

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

NOTIFÍQUESE personalmente a la actora por conducto de Sala Superior, en auxilio de las labores de esta Sala Regional, **de manera electrónica o mediante oficio**, con copia certificada de la presente sentencia, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, y dado el sentido, al partido MORENA por conducto del citado Instituto en auxilio de las labores jurisdiccionales de esta Sala, así como al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y a la Sala Superior de este Tribunal; y **por estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 26, apartado 3, 27, 28, 29, apartado 1, 3 y 5, y 84, apartado 2, así como en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, artículos 94, 95, 98 y 101, así como el Acuerdo General 1/2017 emitido por la Sala Superior de este Tribunal.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio, la agregue al expediente para su legal y debida constancia.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-561/2021

En su oportunidad, **devuélvase** la documentación que corresponda y **archívese** este expediente como asunto concluido.


Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Enrique Figueroa Ávila, Presidente, Eva Barrientos Zepeda y Adín Antonio de León Gálvez, ante el Secretario General de Acuerdos, José Francisco Delgado Estévez, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el numeral segundo 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, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado Presidente

Nombre: Enrique Figueroa Ávila


Fecha de Firma: 20/04/2021 09:20:49 p. m.

Hash: ljYxBz1HeSUbsslvsDXOHcjLmWQWCMMeYQhbzPYkcgM=

Magistrada

Nombre: Eva Barrientos Zepeda

Fecha de Firma: 20/04/2021 09:39:46 p. m.

Hash: Dfmt7/nBX0uqa8fBHI3+mvIYoWAOnQZR4/5J+UbCBrQ=

Magistrado

Nombre: Adín Antonio de León Gálvez

Fecha de Firma: 20/04/2021 09:23:59 p. m.

Hash: SbKuhPc7i58P6Ja5rn1JPSPov7JWIFwM/r2ZTq9v0OQ=

Secretario General de Acuerdos

Nombre: José Francisco Delgado Estévez

Fecha de Firma: 20/04/2021 09:17:08 p. m.

Hash: hpQnqP4ANpw1P8g/uXZCVGpelBoXJi1TCYncPO3Dh2E=