



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN Y JUICIOS CIUDADANOS

EXPEDIENTES: SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, MORENA, J. FÉLIX SALGADO MACEDONIO Y ADELA ROMÁN OCAMPO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCEROS INTERESADOS: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: LUIS RAFAEL BAUTISTA CRUZ, JORGE ARMANDO MEJÍA GÓMEZ, RODRIGO ESCOBAR GARDUÑO y RODRIGO QUEZADA GONCEN

COLABORÓ: MARCO VINICIO ORTIZ ALANÍS

Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina (i) **desechar** la demanda del juicio ciudadano **SUP-JDC-650/2021** y (ii) **confirmar**, en lo que es materia de impugnación, el acuerdo **INE/CG357/2021**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

De la narración de hechos formulada en las demandas, así como de las constancias que obran en los expedientes, se advierte lo siguiente:

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

A. Fiscalización de las precampañas

1. **Inicio del proceso electoral ordinario del estado de Guerrero.** El dieciséis de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero declaró el inicio del proceso electoral ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021), para la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos.
2. **Dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.** El diez de febrero de dos mil veintiuno, la Unidad Técnica de Fiscalización presentó a la Comisión de Fiscalización de ese mismo instituto, el Proyecto de dictamen consolidado y resolución respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña a los cargos locales a elegir, correspondientes al proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021) del estado de Guerrero. El dictamen propuso, entre otras cuestiones:
 - El inicio de un procedimiento oficioso para identificar y verificar el adecuado registro de los gastos inherentes al proceso de selección de los candidatos de MORENA.
 - El inicio de un procedimiento oficioso por parte de la Unidad Técnica en contra de MORENA, así como de los ciudadanos J. Félix Salgado Macedonio, Luis Walton Aburto, Adela Román Ocampo, de entre otros, por los hallazgos detectados en el monitoreo de vía pública y redes sociales.
3. El veintiséis de febrero siguiente, el proyecto de dictamen fue aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹.

B. Procedimiento sancionador en materia de fiscalización

4. **Inicio del procedimiento oficioso (INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO).** El diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó iniciar el procedimiento oficioso de investigación, por lo que ordenó notificar y emplazar a MORENA, así como a J. Félix Salgado Macedonio, Luis Walton Aburto y Adela Román Ocampo, entre otros.

¹ Mediante el Acuerdo INE/CG118/2021, disponible en la página del Instituto Nacional Electoral <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117893/CGor202102-26-rp-9-2-Gro.pdf>



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

5. **Notificación de inicio, emplazamiento y contestación de MORENA.** El veintitrés de febrero posterior, mediante oficio INE/UTF/DRN/8318/2021, se notificó al representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el inicio del procedimiento oficioso.
6. El veintisiete de febrero siguiente, el representante de MORENA compareció por escrito al procedimiento oficioso en materia de fiscalización. En el escrito indicó que de acuerdo con lo establecido en el punto cuatro de la convocatoria al proceso interno de selección de la candidatura para la gubernatura del estado de Guerrero, existía una contundente limitante para las y los aspirantes de procurar la generación de eventos o diversa publicidad que pudiera favorecer su posicionamiento como aspirantes. Razón por la cual no efectuó registro en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos de los aspirantes en el periodo de precampaña.
7. **Notificación, emplazamiento y contestación de J. Félix Salgado Macedonio.** El veinticuatro de febrero, por oficio INE/JLE/VS/0135/2021, firmado por el vocal secretario de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Guerrero, se notificó a dicho ciudadano el inicio del procedimiento oficioso y se le emplazó con los elementos de prueba que integraban el expediente.
8. El veintiocho de febrero posterior, J. Félix Salgado Macedonio compareció por escrito al procedimiento oficioso exponiendo, entre otros argumentos, que **negaba** la realización de actos de precampaña en carácter de precandidato de MORENA.
9. **Notificación, emplazamiento y contestación de Adela Román Ocampo.** El veinticuatro de febrero, se notificó a la ciudadana mediante el Oficio INE/JDE04/VS/0091/2021, firmado por el vocal secretario de la Junta Local del OPLE de Guerrero, con el que se le emplazó al procedimiento.
10. El veintiséis de febrero compareció por escrito al procedimiento oficioso negando que los supuestos actos de propaganda los hiciera en calidad de precandidata.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

11. **Notificación, emplazamiento y contestación de Luis Walton Aburto.** El veinticinco de febrero, se notificó al ciudadano mediante el oficio INE/GRO/JD09/0112/2021, firmado por la vocal ejecutiva de la Junta Distrital Ejecutiva 09 del Instituto Nacional Electoral en Guerrero.
12. El dos de marzo siguiente, Luis Walton Aburto compareció al procedimiento oficioso en materia de fiscalización.
13. **Sesión de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** En la segunda sesión extraordinaria urgente de la Comisión de Fiscalización, se discutió el proyecto de resolución del procedimiento oficioso. Este fue aprobado por unanimidad de votos en lo general y por mayoría de votos en lo particular.
14. **Primera resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto al procedimiento administrativo oficioso (INE/CG327/2021).** El veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió resolución en la que declaró fundado el procedimiento instaurado en contra de MORENA y los ciudadanos J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo y Luis Walton Aburto, entre otros.
15. En consecuencia, se sancionó a MORENA con la reducción del veinticinco por ciento de la ministración mensual de su presupuesto hasta alcanzar un monto de \$6,573,391.97 (seis millones quinientos setenta y tres mil trescientos noventa y un pesos 97/100 M. N.); así como con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos y candidata, o en su caso la cancelación del registro, en el marco del proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021), a los ciudadanos J. Félix Salgado Macedonio, Luis Walton Aburto y Adela Román Ocampo, entre otros.

C. Primeros medios de impugnación federales.

16. **Demandas.** El treinta de marzo de dos mil veintiuno, Adela Román Ocampo y MORENA interpusieron recursos de apelación para controvertir la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

resolución INE/CG327/2021. En la misma fecha, J. Félix Salgado Macedonio promovió juicio ciudadano para controvertir el mismo acto.

17. Por su parte, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros presentó demanda de juicio ciudadano el treinta y uno de marzo siguiente para combatir la mencionada resolución. Mientras que Luis Walton Aburto promovió juicio ciudadano el primero de abril contra dicho acto.
18. Los medios de impugnación referidos quedaron registrados con las claves alfanuméricas SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-416/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021, respectivamente.
19. **Sentencia de la Sala Superior (SUP-JDC-416/2021 y acumulados).** El nueve de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó: **i) confirmar** la resolución impugnada en lo que respecta a la multa impuesta a MORENA y **ii) revocar** la sanción respecto de los precandidatos para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en un plazo de **cuarenta y ocho horas** contadas a partir de que se le notificara la sentencia, calificara nuevamente la falta cometida por los precandidatos investigados y realizara la individualización correspondiente, a efecto de que determinara cuál era la sanción que resultaba adecuada para inhibir este tipo de conductas; en el entendido de que si consideraba la pérdida o cancelación del registro de alguno o todos los actores, seguía siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.

D. Acto impugnado.

20. **Cumplimiento del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (Acuerdo INE/CG357/2021).** El trece de abril de dos mil veintiuno, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral dictada en el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, entre otras cuestiones, sancionar a J. Félix Salgado Macedonio y a Adela Román Ocampo con la

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

pérdida del derecho a ser registrados como candidato y candidata a gobernador en el estado de Guerrero para el proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021), porque no presentaron el informe de ingresos y gastos de precampaña. En lo tocante a Luis Walton Aburto, le impuso una sanción económica.

E. Recursos de apelación y juicios ciudadanos

21. **Demandas.** Inconformes con la determinación descrita en el párrafo anterior, el quince, dieciséis y dieciocho de abril, respectivamente, los partidos políticos de la Revolución Democrática y MORENA, así como J. Félix Salgado Macedonio promovieron recursos de apelación y juicio ciudadano ante la autoridad responsable.
22. De igual forma, el diecinueve de abril de este año, Enedina Medrano Serrano, Francisca Peñaloza Díaz, Cesarina Guinto Ríos, Verónica González Sierra, Anilú Flores Gonzáles, Arely Flores González, Clara Susana Ariza Carbajal, Dulce María Castro Godínez, Alejandra Mancilla Antaño, Magdalena Añorve Jiménez, Alma Delia Moreno Salmerón, Dayra Dana Cabrera Medrano, Ana Karen Espinoza Cortez, Araceli Cortés Medina, Eustorgia Uriostegui Rojas, Marco A. Guinto Ríos, Diego Garcia Carrillo, Marco Tulio Guinto Galeana, Rafaela Cruz de Jesús, Ana Itzel Sánchez Alarcón, Rodolfo Ávila Sanches, María de Jesús Hernandez Porfirio, María Antonia Galeana, Pedro Antonio Guinto Galeana, Francisco Javier Bedolla Mandujano y Francisco Javier Bedolla Madero promovieron juicio ciudadano ante esta Sala Superior.
23. Por su parte, Adela Román Ocampo interpuso recurso de apelación el veinte de abril de dos mil veintiuno, en la Oficialía de Partes la Sala Superior.
24. **Recepción y turno.** En diversas fechas se recibieron las demandas y demás constancias en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, motivo por el cual, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes **SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 y SUP-RAP-115/2021** y turnarlos a la ponencia del Magistrado Indalfer



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

25. **Escritos de tercero interesado.** Durante el plazo en el que la autoridad responsable publicitó el juicio ciudadano de J. Félix Salgado Macedonio, que corresponde a la clave SUP-JDC-630/2021, los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, presentaron escritos de tercero interesado.
26. **Reencauzamiento.** Mediante acuerdo de veintisiete de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Sala Superior determinó reencauzar el recurso de apelación SUP-RAP-115/2021, a juicio para la protección de los derechos político-electorales por ser la vía idónea para conocer la pretensión de la ciudadana actora. El medio de impugnación quedó registrado con la clave de expediente SUP-JDC-751/2021.
27. **Radicación, admisión y cierre.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes en su ponencia, admitió a trámite las demandas y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

28. El Tribunal Electoral ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer los recursos de apelación y juicios ciudadanos al rubro citados, porque se cuestiona la resolución de un órgano central del Instituto Nacional Electoral (Consejo General) relacionada con un procedimiento en materia de fiscalización vinculado a una elección de una gubernatura. Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones V y VIII, de la Constitución general; 189, fracciones I, inciso e), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 42, párrafo 1, 44, párrafo 1, inciso a), 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso d), y 83, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

29. Se justifica la resolución de estos medios de impugnación de manera no presencial, porque la Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias hasta que el Pleno establezca alguna cuestión distinta.

IV. ACUMULACIÓN

30. Del análisis de las demandas respectivas, se advierte que existe conexidad en la causa, puesto que en todos los medios de impugnación se controvierte el acuerdo INE/CG357/2021, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en que sancionó a diversos precandidatos de MORENA a la gubernatura del estado de Guerrero.
31. Por tanto, al existir identidad en la autoridad responsable y el acto reclamado, con fundamento en el artículo 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 y SUP-JDC-751/2021, al diverso SUP-RAP-108/2021, por ser este el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional.
32. En virtud de ello, se debe agregar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos de los expedientes acumulados².

V. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CIUDADANO SUP-JDC-650/2021

33. La Sala Superior considera que el presente juicio es improcedente porque se concretan las causales de improcedencia de: **i)** falta de firma autógrafa respecto de J. Félix Salgado Macedonio y **ii)** falta de interés jurídico de los

² Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

demás ciudadanos que suscriben la demanda, conforme a los razonamientos que se exponen a continuación.

A. Falta de firma de J. Félix Salgado Macedonio.

34. Esta Sala Superior considera que el presente juicio es improcedente en lo que respecta a la segunda demanda presentada a nombre de J. Félix Salgado Macedonio, porque carece de firma autógrafa, independientemente de que se pudiera actualizar otra causa de improcedencia.
35. En efecto, el artículo 9, párrafo 1, inciso g), de la Ley de Medios, establece que los medios de impugnación, entre ellos el juicio para la ciudadanía, deben presentarse por escrito, que contenga, entre otros requisitos, el nombre y la firma autógrafa de la parte actora.
36. Asimismo, dicho artículo, en el párrafo tercero, prevé que procede el desechamiento de un medio de impugnación, cuando carezca de firma autógrafa. Las partes conducentes del artículo citado se reproducen enseguida:

“Artículo 9

1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado, salvo lo previsto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 43 de esta ley, y deberá cumplir con los requisitos siguientes: (...)

g) Hacer constar el nombre y **la firma autógrafa del promovente.**

(...)

3. **Cuando el medio de impugnación** no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, **incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1** de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, **se desechará de plano** (...).”

37. Como se ve, la ley de la materia exige claramente que las demandas de los medios de impugnación electorales contengan la firma autógrafa de quien las promueve y la consecuencia de no cumplir con ese requisito es el desechamiento de plano de la demanda respectiva.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

38. La importancia de colmar tal requisito radica en que la firma autógrafa es el conjunto de rasgos puestos del puño y letra de la parte actora, que producen certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho de acción, ya que la finalidad de asentar esa firma consiste en dar autenticidad al escrito de demanda, identificar al autor o suscriptor del documento y vincularlo con el acto jurídico contenido en el ocurso.
39. De ahí que la firma constituya un elemento de validez del medio de impugnación que se presenta por escrito, cuya carencia trae como consecuencia la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal.
40. Por tanto, ante el incumplimiento de hacer constar la firma autógrafa del promovente en el escrito de demanda, la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone la improcedencia del medio de impugnación, debido a la falta del elemento idóneo para acreditar la autenticidad de su voluntad, en el sentido de querer ejercer el derecho público de acción.
41. En el caso, es importante señalar que en el proemio de la demanda que dio origen al juicio ciudadano SUP-JDC-650/2021, se aprecia que, entre otros promoventes, figura el nombre de J. Félix Salgado Macedonio; sin embargo, en el apartado de firmas no consta el signo gráfico de dicha persona.
42. Por tanto, ante la falta de dicha firma, no se satisface un requisito esencial de la demanda, pues no está expresada la voluntad del antes nombrado; de ahí que proceda desecharla de plano, en lo que concierne a J. Félix Salgado Macedonio.

B. Falta de interés jurídico.

43. Por su parte, se considera que los diversos actores Enedina Medrano Serrano, Francisca Peñaloza Díaz, Cesarina Guinto Ríos, Verónica González Sierra, Anilú Flores Gonzáles, Arely Flores González, Clara Susana Ariza Carbajal, Dulce María Castro Godínez, Alejandra Mancilla Antaño, Magdalena Añorve Jiménez, Alma Delia Moreno Salmerón, Dayra



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Dana Cabrera Medrano, Ana Karen Espinoza Cortez, Araceli Cortés Medina, Eustorgia Uriostegui Rojas, Marco A. Guinto Ríos, Diego García Carrillo, Marco Tulio Guinto Galeana, Rafaela Cruz de Jesús, Ana Itzel Sánchez Alarcón, Rodolfo Ávila Sanches, María de Jesús Hernández Porfirio, María Antonia Galeana, Pedro Antonio Guinto Galeana, Francisco Javier Bedolla Mandujano y Francisco Javier Bedolla Madero carecen de interés jurídico para promover este juicio y, por ende, que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

44. En efecto, el citado precepto dispone que los juicios y recursos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral son improcedentes cuando se pretendan impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor.
45. Al respecto, esta Sala Superior en diversos asuntos ha sostenido que, tratándose de juicios o recursos, por regla general, solo las partes cuentan con interés jurídico para impugnar las resoluciones que se dicten en ellos³.
46. Dicho interés constituye una condición indispensable para el ejercicio de la acción en los diversos medios de impugnación, pues se traduce en el vínculo entre la situación antijurídica que se denuncia, la cual lesiona la esfera de derechos del actor y la providencia que se pide para ponerle remedio, mediante la aplicación del derecho, así como la aptitud de ésta para alcanzar la pretensión sustancial.
47. En consecuencia, solo está en condiciones de iniciar un juicio quien, al afirmar la existencia de una lesión a su derecho, pide mediante la providencia idónea, ser restituido en el goce del mismo, en el entendido de que la providencia solicitada debe ser apta para poner fin a la situación irregular denunciada⁴.

³ SUP-JDC-1800/2020 y SUP-JDC-260/2021.

⁴ Jurisprudencia 7/2002, de rubro “**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**”.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

48. Por tanto, para que el interés jurídico se tenga por satisfecho en materia electoral, el acto o resolución impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en los derechos subjetivos de quien acude al proceso, con el carácter de actor o demandante, pues solo así, de llegar a demostrar en juicio que la afectación del derecho cuya titularidad aduce es ilegal, se le podrá restituir en el goce de la prerrogativa vulnerada, o bien se hará factible su ejercicio.
49. Sentado lo anterior, se considera que los actores antes señalados carecen de interés jurídico para instar el juicio, porque controvierten una decisión dictada en un procedimiento sancionador en materia de fiscalización en el que no figuran como parte y, por tanto, que no les depara un perjuicio.
50. En efecto, como se narró en el apartado relativo a los resultandos, en cumplimiento a lo determinado por esta Sala Superior, en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó la resolución controvertida en esta vía, en la que declaró fundado el procedimiento instaurado en contra de J. Félix Salgado Macedonio y otros, pero no contra los ahora promoventes.
51. En este sentido, si los actores no figuraron como parte en el aludido procedimiento, ni la determinación impugnada les depara un perjuicio directo, es claro que no se encuentran habilitados jurídicamente para controvertir tal resolución.
52. No se soslaya que en la demanda los actores pretenden cuestionar la decisión controvertida, en apoyo a J. Félix Salgado Macedonio; sin embargo, la decisión exclusivamente afecta a este y a quienes figuraron como parte en el procedimiento administrativo sancionador antes señalado; mas no a los ahora promoventes.
53. Por tanto, al no existir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en la esfera jurídica de los enjuiciantes antes precisados, en términos del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe desechar de plano la demanda.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

VI. PROCEDENCIA

A. Medios de impugnación

54. Los recursos de apelación **SUP-RAP-108/2021** y **SUP-RAP-109/2021**, así como los juicios ciudadanos **SUP-JDC-630/2021** y **SUP-JDC-751/2021** son procedentes⁵, conforme a lo siguiente:
55. **Forma.** Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; en ellas, consta el nombre y firma autógrafa de quienes las presentan; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifican el acto impugnado; la autoridad responsable; se narran los hechos; se expresan agravios; y se asientan las firmas autógrafas.
56. **Oportunidad.** Los recursos de apelación SUP-RAP-108/2021 y SUP-RAP-109/2021, son oportunos, ya que las demandas se presentaron dentro del plazo de los cuatro días que establece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶, dado que la resolución impugnada se emitió el trece de abril del año en curso, y los medios de impugnación se presentaron el quince, dieciséis y dieciocho de abril siguientes, por lo que se colige que se presentaron dentro del plazo referido para tal efecto y deben considerar que se presentaron en tiempo.
57. Lo anterior, ya que, si se realizara el cómputo del plazo a partir de la emisión del acto, el plazo para controvertir sería del catorce al diecisiete de abril de dos mil veintiuno, por lo que si los recursos se promovieron el quince y dieciséis de abril, resulta evidente su oportunidad.
58. Por cuanto hace a los juicios ciudadanos SUP-JDC-630/2021 y SUP-JDC-751/2021, cabe destacar que en autos no obra la constancia de notificación del acto controvertido, motivo por el cual, en aplicación de la tesis de

⁵ En términos de los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III, V y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracciones III, inciso c), V y X, 189, fracciones I, inciso e), III y XIX, y 199, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso b), 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 12, 13, 40, párrafo 1, inciso b), 45, párrafo 1, 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁶ En términos del artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

jurisprudencia 8/2001, de rubro: “**CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO**”, ante la falta de elemento de prueba que acredite fehacientemente la fecha del conocimiento del acto, debe tenerse como aquélla en que presente el escrito de demanda, ya que esa es la única fecha cierta de tal conocimiento de la que se dispone, máxime que las causales de improcedencia deber ser manifiestas, patentes, claras, inobjetables y evidentes, al grado de que exista certidumbre y plena convicción de su acreditación, razón por la cual, de haber alguna duda al respecto, como sería cuál es el momento de conocimiento del acto, no es dable a partir de ellas desechar el escrito de demanda de mérito. De ahí que deban ser consideradas oportunas las demandas.

59. **Legitimación.** Se cumple con dicho requisito, dado que los recursos de apelación fueron interpuestos por dos partidos políticos nacionales, en tanto que los juicios ciudadanos fueron promovidos por dos ciudadanos que fueron sancionados.
60. **Personería.** Se encuentra satisfecho este requisito, dado que los partidos políticos de la Revolución Democrática y MORENA promueven sus recursos de apelación a través de los representantes propietarios, respectivamente, ante el Consejo General; personalidad jurídica que les fue reconocida por la propia autoridad responsable, al rendir sus informes circunstanciados.
61. **Interés jurídico.** MORENA, J. Félix Salgado Macedonio y Adela Román Ocampo tienen interés jurídico en el asunto, en virtud de que fueron partes en el procedimiento oficioso de origen que culminó con sendas sanciones en su contra.
62. Por otra parte, respecto del Partido de la Revolución Democrática se considera que cumple con el requisito, ya que, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución emitida en un procedimiento administrativo sancionador electoral, en virtud de que tienen la calidad de entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, de lo que se



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares⁷.

63. **Definitividad.** Se tiene por cumplido este requisito, en virtud de que no existe algún medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

B. Escritos de tercero interesado

64. Durante la publicitación del juicio ciudadano relativo al expediente SUP-JDC-630/2021, los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, presentaron escritos de tercero interesado.
65. Al efecto, se tiene a los partidos políticos compareciendo con la calidad de terceros interesados, al estar satisfechos los requisitos exigidos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que los escritos se presentaron ante la autoridad responsable; se hace constar la denominación de los partidos políticos; se señalan domicilios para oír y recibir notificaciones; y comparecen por conducto de su respectivo representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien asienta su firma autógrafa.
66. Asimismo, se considera que los escritos de tercero de interesado se presentaron dentro del plazo previsto en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, teniendo en consideración que, según se advierte de la razón de retiro de la cédula de publicitación, el término de setenta y dos horas concluyó a las quince horas del veintiuno de abril de dos mil veintiuno; siendo que los

⁷ Véase jurisprudencia 3/2007, de rubro: "*PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA*".

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

escritos fueron presentados con antelación a que concluyera el plazo, por lo que se consideran oportunos.

67. Por otra parte, este órgano jurisdiccional considera que los aludidos partidos políticos cuentan con un interés contrario al de J. Félix Salgado Macedonio, para comparecer como terceros interesados, pues pretenden se confirme la sanción recurrida.

VII. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA

68. Con la finalidad de identificar la problemática jurídica que debe ser analizada en la presente sentencia, se destacan los principales antecedentes del caso.
69. Como se precisó, este asunto tiene su origen en el procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF-69/2021/GRO, derivado de los hallazgos detectados durante el procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos de las precampañas correspondientes al cargo a la gubernatura del proceso electoral ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021) en el estado de Guerrero.
70. Lo anterior, ya que la Unidad Técnica de Fiscalización, mediante el monitoreo de las vías públicas y las redes sociales, detectó posibles actos de precampaña a pesar de la omisión del partido político MORENA y de sus precandidatos de presentar sus informes respectivos de gastos de precampaña⁸.
71. Una vez concluida la investigación, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó una primera resolución, en la que sancionó a MORENA y a sus precandidatos en el estado de Guerrero, por lo siguiente:
 - i. La obligación de presentar el informe de precampaña se encuentra reconocida en la legislación electoral y tiene como sujetos obligados tanto a los precandidatos como a los partidos políticos.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- ii. De conformidad con la resolución SUP-RAP-121/2015, las personas que participen en los procesos de selección interna de candidatos, con independencia de cómo se denominan, tienen la obligación de presentar el informe de precampaña.
 - iii. No es impedimento que los aspirantes no se encontraran registrados en el Sistema Integral de Fiscalización, ya que el partido político se encontraba en posibilidad de registrarlos.
 - iv. De la investigación de la autoridad administrativa se aprecia que los aspirantes realizaron actos de precampaña.
 - v. El partido MORENA presentó horas antes de la deliberación del dictamen consolidado informes de precampaña de sus candidatos, sin embargo, por la notoria extemporaneidad no pueden ser considerados.
 - vi. Los aspirantes son directamente responsables por la omisión.
 - vii. La consecuencia para los candidatos es la pérdida de la candidatura de conformidad con el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 - viii. El partido MORENA fue sancionado con una multa de \$6,573,391.97 (seis millones quinientos setenta y tres mil trescientos noventa y un pesos 97/100 M. N.).
72. Contra de esa resolución los actores presentaron diversos medios de impugnación, mismos que fueron resueltos por la Sala Superior de forma acumulada en los términos siguientes:
- **Se confirmó** la resolución impugnada en lo que respecta a la multa impuesta a MORENA por el monto líquido de \$6,573,391.97 (seis millones quinientos setenta y tres mil trescientos noventa y un pesos 97/100 M. N.).
 - **Se revocó** la sanción respecto de los precandidatos para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en un plazo de **cuarenta y ocho horas**, contadas a partir de que se le notificara la sentencia, calificara nuevamente la falta cometida por los precandidatos investigados y realizara la individualización correspondiente, a efecto de que determinara cuál era

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

la sanción que resultaba adecuada para inhibir este tipo de conductas, en el entendido de que, si consideraba, la pérdida o cancelación del registro de alguno o todos los actores, seguía siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.

73. En cumplimiento a la ejecutoria de la Sala Superior, el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, entre otras cosas, confirmó la multa impuesta a MORENA y la negativa de registro de J. Félix Salgado Macedonio como candidato a la gubernatura de ese instituto político. En cuanto a Luis Walton Aburto, se modificó la sanción de pérdida del derecho a ser registrado y en su lugar se le impuso una multa.
74. En contra de esa resolución, los inconformes presentaron los medios de impugnación que ahora se resuelven.

VIII. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

A. Método de estudio

75. De la lectura de las demandas, se advierte que tanto MORENA como J. Félix Salgado Macedonio impugnan la decisión del Instituto Nacional Electoral de sancionar al ciudadano referido con la cancelación de su registro como candidato a la gubernatura del Estado de Guerrero, con la pretensión de que no se aplique esa sanción. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática se inconforma con la determinación de la autoridad nacional electoral de imponer una sanción económica a Luis Walton Aburto, pues a su parecer, dicho ciudadano debió ser sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a gobernador del Estado de Guerrero. Finalmente, Adela Román Ocampo aduce que la resolución impugnada vulnera sus derechos, haciendo especial énfasis en que la imposición de la sanción es contraria a derecho.
76. En vista de lo anterior, en un primer apartado, se analizará la legalidad de la sanción impuesta a Luis Walton Aburto, impugnada por el Partido de la Revolución Democrática; posteriormente lo concerniente a la sanción de Adela Román Ocampo y, finalmente, se revisará la legalidad de la sanción



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

impuesta a J. Félix Salgado Macedonio, impugnada por el propio ciudadano y MORENA.

B. Análisis de la sanción a Luis Walton Aburto, impugnada por el Partido de la Revolución Democrática

77. La Sala Superior considera que los conceptos de agravio expresado por el Partido de la Revolución Democrática resultan **infundados e inoperantes**, conforme se explica a continuación.

B.1. Falta de fundamentación y motivación

78. El Partido de la Revolución Democrática aduce que la resolución impugnada resulta contraria a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no se encuentra fundada ni motivada. Para apoyar sus argumentos, cita los criterios de rubros: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE”, “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”, “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO DE TALES REQUISITOS NO SE LIMITA A LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONGAN FIN AL PROCEDIMIENTO”** y **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”**.
79. La Sala Superior considera que no asiste razón al partido recurrente, porque de la lectura de las páginas ciento treinta y ocho a ciento setenta y dos de la resolución impugnada, se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al cumplir con la sentencia pronunciada por este órgano colegiado, en el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, individualizó la sanción atribuida a Luis Walton Aburto y, para tal efecto, fundó y motivó su determinación.
80. Al respecto, sostuvo que después de acreditarse la comisión de la conducta ilícita atribuida al infractor, que consideró violatoria del artículo 79, numeral 1, inciso a, fracciones I y III, de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el numeral 226, numeral 6, inciso a, del Reglamento de Fiscalización, debía individualizarse la sanción.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

81. Con la finalidad de ilustrar las razones esenciales con base en las cuales la responsable justificó su decisión, enseguida se inserta el siguiente cuadro:

LUIS WALTON ABURTO		
NO.	NOMBRE	JUSTIFICACIÓN.
1	Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral.	En primer término, indicó que la Unidad Técnica de Fiscalización detectó hallazgos de propaganda electoral en beneficio del incoado, por lo que se mandató el inicio del procedimiento. Después, expuso que en el procedimiento de origen, el ciudadano en comento presentó, <i>ad cautelam</i> , gastos por distintos conceptos, los cuales ascendieron a \$502,906.93 (quinientos dos mil novecientos seis pesos con noventa y tres centavos) . Así, sostuvo que si bien ello no lo eximía de su responsabilidad, era posible advertir que sí tuvo la intención de transparentar sus recursos, lo que debía ser considerado para efecto de atenuar la sanción respectiva.
2	El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora.	Destacó que si bien el referido precandidato, <i>ad cautelam</i> , presentó documentación que pudiera transparentar sus gastos, lo cierto era que no podía considerarse como el informe respectivo, porque no cumplía con ciertos requisitos; y aunque fue exhibido después de concluido el proceso de revisión, lo cierto era que impidió llevar a cabo la fiscalización de lo reportado.
3	La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan.	Sobre el particular, la responsable mencionó que la conducta desplegada por el infractor lesionó la rendición de cuentas, la transparencia de ingresos y la equidad de la contienda, derivado de que no presentó su informe.
4	Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.	Con relación a este punto, el Consejo General indicó que el infractor no obtuvo el registro dentro del proceso interno de selección del partido MORENA, y menos aún la candidatura a cargo de la gubernatura del estado de Guerrero, lo cual cobraba relevancia a efecto de valorar la afectación a los principios de rendición de cuentas y equidad en la contienda, pues estos no sufrieron la misma afectación. Indicó que el ciudadano señaló que solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección de candidato a la gubernatura del estado de Guerrero, y que al comparecer -en el procedimiento sancionador- negó haber realizado precampaña, bajo el argumento de que no conoció los resultados de su registro ante el partido MORENA, tan es así que recurrió los resultados del proceso de selección interna (encuestas).
5	Intencionalidad y medios de ejecución.	Refirió que se advertía que el infractor sí conocía el resultado de su actuar, porque al haber manifestado su intención de ser postulado por dicho instituto político al cargo de gobernador del estado de Guerrero, conocía su obligación de reportar ante el órgano interno del partido los



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

LUIS WALTON ABURTO		
NO.	NOMBRE	JUSTIFICACIÓN.
		recursos obtenidos o erogados con motivo de actos proselitistas de precampaña, lo que implicó que tuvo conocimiento de su obligación. No obstante, resaltó que debía tomarse en cuenta que el precandidato no tuvo certeza respecto a si había reunido los requisitos para participar en el proceso de selección interna del partido, ya que, incluso, recurrió la falta de certeza respecto al desarrollo del proceso de selección interna del partido MORENA ante esta Sala Superior, de ahí que presentó la documentación de los gastos que consideró convenientes. Añadió que, al no existir prueba en contrario, debía estimarse que la conducta del sujeto infractor no fue dolosa, sino que no tuvo las precauciones necesarias para cumplir con su obligación de informar al órgano partidista el flujo de recursos llevados a cabo con motivo de su precampaña, por lo que su conducta infractora fue culposa.
6	El monto económico o beneficio involucrado.	Puntualizó que en el marco de la revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña, debía tomarse en cuenta que se observó y sancionó al partido MORENA con gastos por un monto de \$18 281.99, que no fueron reportados por el partido y precandidato infractor. Además, resaltó que a pesar de que el infractor señaló que erogó recursos por un monto superior al detectado, se desconocía si los mismos cumplieron con las disposiciones respectivas y, sobre todo, si lo informado era la totalidad de lo ingresado y erogado.
7	Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.	Señaló que la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

82. Una vez analizado lo anterior, hizo referencia al régimen legal para la graduación de las sanciones, en materia administrativa electoral, conforme a los elementos abordados por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-05/2010, como se indica a continuación:

NO.	ELEMENTOS PARA LA GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES	CONSIDERACIONES
I	Tipo de infracción.	Destacó que consistía en una omisión de presentar el informe de precampaña.
II	Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.	Indicó que el incoado omitió presentar su informe del periodo de precampaña, en el marco de la revisión de los informes de Precampaña de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos en el Proceso Electoral Local en el Estado de Guerrero.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

NO.	ELEMENTOS PARA LA GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES	CONSIDERACIONES
III	Comisión intencional o culposa de la falta.	Expuso que no existían elementos probatorios con base en los cuales pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer la falta referida, y con ello, obtener el resultado de la irregularidad en que incurrió; de ahí que consideró que existía culpa en el obrar.
IV	Trascendencia de las normas transgredidas.	Señaló que se presentaba un daño directo y efectivo, porque al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, se vulneraba sustancialmente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
V	Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.	Sostuvo que de acuerdo a la conducta realizada por el ciudadano, se traducía en una falta “de resultado” que ocasionó un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados.
VI	La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.	Al respecto, apuntó que existía singularidad en la falta.
VII	La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).	Mencionó que el ciudadano no era reincidente en lo que concierne a la materia de estudio.
VIII	La capacidad económica del sujeto infractor.	De diversas documentales, indicó que advertía que el sancionado tenía la capacidad económica suficiente con la cual pudiera hacer frente a las obligaciones pecuniarias que, en su caso, se le impusiera.

83. Posteriormente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral examinó los descritos elementos objetivos y subjetivos que rodearon a la conducta atribuida al sujeto obligado, y después de calificar la infracción como “GRAVE MAYOR”, determinó imponer la sanción prevista en la fracción II del artículo 456, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a dos mil quinientas Unidades de Medida y Actualización, lo que constituye una cantidad que asciende a \$217 200.00 (doscientos diecisiete mil pesos 00/100 M. N.).
84. En ese sentido, contrariamente a lo que refiere el partido inconforme, la resolución combatida sí se encuentra fundada y motivada, ya que la



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

autoridad responsable citó los preceptos que estimó aplicables y expresó las razones particulares por las cuales arribó a su conclusión.

85. Sobre el particular, se cita la jurisprudencia 268, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1241, tomo I, materia constitucional, Derechos Fundamentales, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, compilación 2011, con número de registro electrónico 1011560, de rubro y texto:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE. Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso”.

B.2.Omisión de aplicar la sanción consistente en la pérdida del derecho del ciudadano Luis Walton Aburto a ser registrado como candidato

86. Aduce el partido recurrente que la resolución impugnada es ilegal, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, pese a que advirtió que el ciudadano infractor omitió presentar el informe de fiscalización, no aplicó lo establecido en los artículos 229, numeral 3, 445, numeral 1, inciso d, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, imponer la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a la gubernatura del estado de Guerrero y, en caso de haberse realizado el registro, decretarse la cancelación del mismo.
87. Destaca que la omisión de presentar el informe implicó que el actor ocultara información y obstaculizara de manera grave la labor de la autoridad fiscalizadora, siendo este un elemento suficiente y bastante para imponer a dicho ciudadano la sanción antes señalada, pues resultaba procedente tomando en cuenta que se trataba de una persona que ya había participado como precandidato a un cargo de elección popular, aunado a que la normativa electoral obliga a los precandidatos a presentar en tiempo y forma su informe de ingresos y egresos.
88. Manifiesta que la documentación que se debe tomar en cuenta al momento de emitir la resolución correspondiente es la cargada en el Sistema Integral de Fiscalización, por lo que si en el caso el ciudadano infractor no cumplió con la obligación de rendir el informe, se ubicó dentro del supuesto jurídico normativo que genera la pérdida del derecho a ser registrado como candidato, al tratarse de un mandato expresamente previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de ahí que en la resolución reclamada la responsable omitió decretar la sanción de pérdida del derecho a ser registrado como candidato.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

89. Tales agravios son ineficaces, porque se orientan a evidenciar la ilegalidad de la resolución reclamada, con motivo de una inexistente omisión atribuida a la autoridad responsable.
90. En efecto, para que emerja una omisión debe existir una obligación y correlativamente el incumplimiento de la autoridad de obrar conforme a ese deber.
91. En el caso, el partido político inconforme parte de la base de que la responsable, al advertir que el ciudadano Luis Walton Aburto, en su calidad de precandidato a la gubernatura del estado de Guerrero incumplió con la obligación de rendir su informe de ingresos y gastos de precampaña, debía imponerle la sanción que deriva de los artículos 229, numeral 3, 445, numeral 1, inciso d, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por lo que concluye que al no haber actuado en esos términos, se materializó una omisión por parte de la responsable.
92. Sin embargo, dicha afirmación es incorrecta, ya que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no podía proceder de manera automática en los términos señalados, puesto que esta Sala Superior, al resolver el juicio ciudadano 416/2021 y acumulados, realizó una interpretación conforme de esos preceptos y consideró que la materialización de la conducta consistente en omitir presentar los informes de ingresos y egresos de precampaña no da lugar a aplicar de manera inmediata la sanción en cita, por lo que vinculó a la responsable a individualizar la sanción, con base en múltiples factores objetivos y subjetivos, en los siguientes términos:

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

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

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como⁹:

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

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

⁹ Estos parámetros se fundamentan en el artículo 458, párrafo 5, de la LEGIPE, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización del INE, mismos que a la letra establecen, respectivamente, lo siguiente:

“Artículo 458 (...)

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Artículo 338

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

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.
- b) El dolo o culpa en su responsabilidad.
- c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.
- d) La capacidad económica del infractor.
- e) Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- g) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

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”.

93. Por tanto, como se adelantó, no existe la omisión atribuida a la autoridad responsable e, incluso, de haber aplicado automáticamente la sanción referida en los términos señalados por el partido inconforme, habría incumplido con los lineamientos expresos delineados por esta Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados.

B.3. Argumentos inoperantes, por combatir una cuestión ajena a la litis

94. El instituto político recurrente expresa que:
- Existió dolo en la conducta del partido político MORENA, y que ello se materializó porque en la etapa de precampaña del proceso electoral local ordinario para la elección de la gubernatura del estado de Guerrero, como parte de su prerrogativa al acceso de tiempos de radio y televisión difundió diversos spots genéricos que contaron con un alto nivel de producción y, además, que se transmitieron en la etapa de precampañas, lo que generó un beneficio en la precampaña de diversos precandidatos, entre ellos, Félix Salgado Macedonio y Luis Walton Aburto.
 - Dichos gastos, adquiridos vía prorrateo, debieron ser reportados por el partido MORENA en su informe de gastos de precampaña, puesto que estaba obligado a presentarlo y no lo hizo.
 - Atendiendo al criterio reiterado de esta Sala, se considera como gastos de precampaña la propaganda que los partidos políticos difundan por cualquier medio, la cual se puede clasificar como genérica, entendiendo por ésta aquella en que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas del partido político, sin que se identifique algún precandidato o candidato en particular.
 - Aduce que si bien los partidos políticos pueden difundir propaganda genérica fuera de los periodos de precampaña y campaña, en caso de que no sea retirada al iniciar esas fases en la etapa de preparación del procedimiento electoral y permanezca durante la precampaña o se comience a difundir

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

dentro de dicha fase, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas beneficiadas, y para cuya determinación es necesario atender al ámbito geográfico donde se coloca o distribuye la propaganda de cualquier tipo, tal como se destacó en la jurisprudencia 16/2018, de rubro: **“PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO”**.

95. Dichos motivos de inconformidad son inoperantes, porque se enderezan a plantear aspectos que no son materia de la controversia que aquí se dirime, concretamente la conducta dolosa atribuida al partido MORENA, consistente en omitir presentar los informes de ingresos y egresos de precampañas de los precandidatos.
96. Al respecto, es importante señalar que esta Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, confirmó la sanción que impuso el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la primigenia resolución INE/CG327/2021, al partido MORENA, derivado de la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña de quienes figuraron como precandidatos de ese instituto político.
97. Incluso, en la resolución que ahora se analiza, la responsable destacó:
- “Se precisa que en el presente acuerdo, se deja intocado el apartado B, ya que dicha sanción fue confirmada por la Sala Superior, en la sentencia que por esta se da cumplimiento”*.
98. Por tanto, si en el caso los planteamientos del Partido de la Revolución Democrática pretenden evidenciar que la conducta por la que fue sancionado MORENA fue dolosa y no culposa, no es factible abordar el estudio de fondo de esos argumentos, ya que, como se adelantó, la sanción mencionada ya se encuentra firme **y no fue materia de la resolución que ahora se analiza**.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

B.4. Omisión de atender los lineamientos establecidos en la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados

99. Refiere el Partido de la Revolución Democrática que la resolución combatida es contraria derecho, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó no aplicar al ciudadano Luis Walton Aburto la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a la gubernatura del estado de Guerrero, pero omitió tomar en cuenta dos premisas que estableció esta Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, a saber:
- Luis Walton Aburto fue formal y materialmente precandidato y, por ende, que sus actividades son catalogadas como actos de precampaña; y
 - No existió informe de gastos de precampaña extemporánea, ya que el informe que presentaron MORENA y su precandidato se realizó después de que fuera viable su revisión o verificación.
100. Indica que la responsable debía atender a dichas premisas y de esa manera concluir que no existió voluntad del precandidato Luis Walton Aburto ni del partido MORENA, para presentar su informe de gastos de campaña en tiempo y forma, conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña del proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021).
101. Tal argumento es **infundado**, porque en las páginas quince a diecisiete de la resolución impugnada, se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, después de transcribir la parte conducente de los efectos establecidos en la sentencia pronunciada por esta Sala en el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, textualmente indicó que tomaría como premisa lo determinado, en el sentido de considerar que ***“los y la aspirante de Morena en Guerrero son material y formalmente precandidatos y, por ende, que sus actividades debían ser catalogados como actos de***

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

precampaña, así como que existe omisión de presentar el informe y no extemporaneidad en su presentación”.

102. De igual forma, en las páginas ciento treinta y ocho a ciento setenta y tres, partió de esas directrices y sostuvo que fue hasta el dos de marzo de dos mil veintiuno, cuando el precandidato Luis Walton Aburto, *ad cautelam*, presentó documentación que pudiera transparentar los recursos empleados en su precampaña, pero indicó que dicha información no podía ser considerada como la presentación del informe correspondiente, porque no cumplía los requisitos establecidos en el actual modelo de fiscalización, sobre todo, porque se exhibió días después de concluido el proceso de revisión de informes y gastos de precampaña para la gubernatura del estado de Guerrero.
103. Asimismo, se aprecia que, al analizar el elemento ***“voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral”***, la responsable indicó que si bien durante la sustanciación del procedimiento el infractor intentó cumplir con su obligación de rendir cuentas, ello no era suficiente para eximirlo de su responsabilidad, aunque lo tomaría como elemento para atenuar la sanción a que se hizo acreedor; en la inteligencia de que, además de ese factor, para decretar que procedía imponer la sanción consistente en la multa impuesta, tomó en cuenta distintos elementos, como la intencionalidad y medios de ejecución, el monto económico involucrado, la ausencia de reincidencia, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se verificó la falta, entre otras.
104. En ese sentido, contrariamente a lo afirmado por el partido inconforme, la responsable sí tomó en cuenta las premisas que estableció esta Sala en la sentencia que recayó al expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, además, la decisión que adoptó en el sentido de establecer la sanción consistente en la multa al precandidato Luis Walton Aburto derivó del análisis de elementos objetivos y subjetivos que emanan de la normativa aplicable, y no se basó en considerar que el infractor tuvo la voluntad de



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

presentar el informe de gastos de campaña en tiempo y forma, como se aduce en vía de agravios.

B.5. Existencia del dolo

105. El partido disconforme aduce que, opuestamente a lo señalado por la responsable, existió dolo en la conducta del precandidato Luis Walton Aburto, pues incluso en la resolución atacada se destacó que fue hasta el dos de marzo de dos mil veintiuno, cuando el precandidato presentó documentación que pudiera transparentar los recursos empleados en su precampaña.
106. Añade que, en el escrito presentado en la fecha apenas citada, el infractor, al comparecer al procedimiento sancionador, manifestó que nunca tuvo la *calidad oficial de precandidato*, y que el partido MORENA no le dio la posibilidad de realizar el informe de gastos de precampaña, pues no fue registrado como tal en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos “SNR”.
107. Con base en lo anterior, el partido inconforme aduce que de la referida aseveración del infractor se desprende el conocimiento pleno de que en todo momento tuvo el carácter de *precandidato* y, por ende, que conocía los derechos y obligaciones inherentes a la precandidatura que ostentaba, dentro de las cuales se encontraba su inscripción en el Sistema Nacional de Registro de Candidatos “SNR” y, por ende, su eventual contabilidad en el Sistema Integral de Fiscalización.
108. Indica que de manera dolosa, de mala fe y pretendiendo confundir el criterio de la autoridad administrativa electoral, el ciudadano Luis Walton Aburto, como precandidato a la gubernatura del estado de Guerrero, realizó diversos actos proselitistas de precampaña, los cuales fueron detectados por la autoridad fiscalizadora y se describieron de manera puntual en los anexos de la resolución INE/CG327/2021, para lo cual reproduce imágenes alusivas a un hallazgo (video publicado el veintiséis de diciembre de dos mil veinte, en la red social Twitter) en donde el antes citado hizo pública su aspiración política de ser gobernador de dicha entidad federativa y, además,

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

comunicó su registro al proceso interno de MORENA para la candidatura al cargo de la gubernatura.

109. Dichos argumentos son jurídicamente ineficaces, porque el partido político recurrente hace depender el dolo de la realización de actos de precampaña y de la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos respectivos, pero ello en todo caso revela la materialización de la conducta constitutiva de la infracción, mas no permite considerar combatidas las razones centrales con base en las cuales la responsable calificó como culposa la infracción atribuida a Luis Walton Aburto.
110. En efecto, en la resolución reclamada el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para concluir en los términos señalados, sostuvo que debía, entre otros aspectos, tomarse en cuenta que:
- a) El citado ciudadano *no tuvo certeza respecto a si había reunido los requisitos para participar en el proceso de selección interna del partido*, y que combatió esa incertidumbre respecto al desarrollo del proceso de selección interna del partido MORENA ante este tribunal, en donde se radicó el expediente SUP-JDC-20/2021.
 - b) Respecto de dicho infractor, el partido MORENA no presentó un informe de ingreso y egreso en ceros, por lo que no existían elementos para suponer una probable intención de confundir o engañar a la autoridad fiscalizadora; y
 - c) El mencionado precandidato -en el procedimiento fiscalizador- presentó la documentación de los gastos que consideró convenientes.
111. No obstante, el partido inconforme omite controvertir dichas razones, y solo reitera aspectos que la mencionada responsable tomó en cuenta en el apartado de intencionalidad, esto es, que el infractor sí conocía el resultado de su actuar, porque al haber manifestado su intención de ser postulado por dicho instituto político al cargo de gobernador del estado de Guerrero, sabía sobre su obligación de reportar -ante el órgano interno del partido- los recursos obtenidos o erogados con motivo de actos proselitistas de precampaña, lo que implicó que tuvo conocimiento de ese deber.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

112. Consecuentemente, al no combatirse dichas razones, las mismas deben continuar rigiendo el sentido de la resolución impugnada.
113. Por la razón jurídica que contiene, se cita la jurisprudencia 19/2012, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 731, tomo 2, Libro XIII, octubre 2012, materia común, Décima Época, del Semanario Judicial de la Federación, con número de registro digital 159947, de rubro y texto:

“AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA. *Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo”.*

114. A mayor abundamiento, es importante señalar que partiendo de que el artículo 458, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, es factible concluir que, para efectos de la individualización de la sanción, no se debe atender automáticamente, como factor para calificar la falta, a la clasificación abstracta de la forma de comisión de las infracciones (dolosas o culposas), sino que se debe analizar la conducta del activo en función de las circunstancias que haya desplegado u omitido para establecer el juicio de reproche y, adicionalmente, examinar los elementos objetivos y subjetivos que permiten graduar la sanción.
115. Además, es relevante destacar que, para efectos de individualizar la sanción y establecer la multa al ciudadano infractor, la responsable no solo

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

se basó en la forma de comisión de la conducta atribuida, sino que tomó en cuenta, entre otros factores que:

- El mencionado precandidato, durante la substanciación del procedimiento de fiscalización, tuvo la intención de transparentar sus recursos.
- El infractor no era reincidente ni buscó engañar a la autoridad fiscalizadora.

116. Por ello, dado que sobre dichas consideraciones no existe agravio alguno, las mismas deben seguir rigiendo el sentido de la determinación impugnada, en lo que concierne a Luis Walton Aburto.

117. Consecuentemente, ante lo inoperante e infundado de los agravios, se debe confirmar, en la parte controvertida, la resolución impugnada.

C. Análisis de la sanción a Adela Román Ocampo

C.1. Conceptos de agravio

118. -La accionante expone que:

- a) La resolución controvertida contraviene las reglas esenciales del procedimiento previstas en los artículos 1, 14 y 35 Constitucional, así como el acuerdo CF/018/2020, de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Esto es así, ya que considera que no se respetó su garantía de audiencia, dado que: **i)** no la llamó al procedimiento de revisión de informes en su carácter de precandidata; **ii)** no le requirió directamente la presentación de su informe de gastos de precampaña **iii)** no le apercibió de que no cumplir con la presentación de su informe respectivo, la consecuencia jurídica sería la negativa de registro como candidata.
- b) De nueva cuenta, se vulneró su garantía de audiencia, ya que no se le requirió el informe, no se le permitió presentarlo, ni se le dio a conocer su consecuencia jurídica.
- c) Tuvo conocimiento hasta la notificación del oficio del acuerdo INE/CG357/2021, de que el partido político MORENA había presentado el respectivo informe de gastos de precampaña en ceros, por lo que desconoce quién lo firmó.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- d) En ningún momento tuvo la intención de engañar a la autoridad electoral fiscalizadora. Al respecto, señala que el único gasto que realizó fue por la cantidad de seis mil pesos como se advierte dentro del procedimiento oficioso INE/P/COF-UTF/69/2021/GRO. Por lo que niega que haya presentado un segundo informe como señaló la responsable.
- e) Estuvo impedida material y formalmente para rendir su informe, dado que no fue registrada en el sistema nacional de registro de precandidatos y candidatos como precandidata a la gubernatura del estado de Guerrero en MORENA. Por lo que, para emitir el informe respectivo, el partido debió otorgarle ese carácter, por consiguiente reitera que no incurrió en ninguna infracción de carácter electoral.
- f) Además, arguye que la responsable le impone una sanción sin delito, pues la autoridad fiscalizadora antes de iniciar el procedimiento oficioso debió notificarle personalmente, como ya se ha observado en diversos precedentes de la Sala Superior (SUP-JDC-411/2021 y SUP-RAP-74/2021 y acumulados).
- g) Finalmente, alega que indebidamente se le impuso la sanción más alta, esto es, privarle con la negativa de registro como candidata de MORENA a la gubernatura de Guerrero, ya que considera que no le resultaban aplicables los artículos 229, numeral 3 y 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino en todo caso, alguna de las otras sanciones previstas para tal efecto, observando las condiciones particulares del caso en concreto.

C.2. Análisis de la controversia

C.2.1. Agravios inoperantes

- 119. La Sala Superior considera que los conceptos de agravio resumidos en los incisos **a), b), c), d) e) y f)**, son **inoperantes**, dado que se dirigen a controvertir aspectos sobre los cuales esta Sala Superior ya se pronunció en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados.
- 120. En efecto, al resolver los medios de impugnación citados, la Sala Superior consideró que no existió vulneración a la garantía de audiencia de los precandidatos demandantes —entre los que estaba la ahora actora—, al establecer que ese derecho fue garantizado, justamente con el inicio del

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

procedimiento sancionador oficioso en materia de fiscalización, aunado a que, en la sustanciación del mismo, se respetó el debido proceso.

121. Por otra parte, los agravios en los cuales pretende controvertir la acreditación de la infracción, devienen inoperantes también, dado que la Sala Superior, en ese mismo asunto, se pronunció en definitiva sobre la acreditación del ilícito administrativo y consideró que existió omisión de entregar el informe de ingresos y egresos de precampaña, para todos los demandantes, entre los cuales, se insiste, estuvo la ahora actora.
122. En ese entendido, tomando en consideración que esta máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral ya resolvió en definitiva sobre tales tópicos, lo alegado deviene inoperante.

C.2.2. Indebida imposición de la sanción

123. La Sala Superior considera que el agravio identificado con el inciso **g)**, del resumen que antecede es **inoperante** en parte, e **infundado** en otra, conforme a lo siguiente.
124. Lo inoperante del concepto de agravio radica en que la demandante se limita a aseverar de forma dogmática, genérica y subjetiva, que no le correspondía esa sanción, sino alguna otra de las previstas en el catálogo atinente.
125. En efecto, la ciudadana no expone las razones por las cuales el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debió proceder a imponer una sanción diversa, ni explica cuáles son los elementos particulares que debió tomar en consideración la responsable.
126. Al respecto, se debe precisar que, aunque en los juicios ciudadanos exista la institución jurídica de la suplencia de la queja deficiente, para que opere, debe existir un principio de concepto de agravio y no solo la mención genérica de que no le corresponde una sanción en atención a su situación particular, máxime que el Consejo General de Instituto Nacional Electoral



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

fue preciso en señalar las causas por las que concluyó que le correspondía esa sanción a la demandante.

127. Al efecto y para evidenciar tal aseveración, se inserta un cuadro que contiene las razones dadas por la responsable:

ADELA ROMÁN OCAMPO		
NO.	NOMBRE	JUSTIFICACIÓN.
1	Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral.	<p>En primer término, indicó que la Unidad Técnica de Fiscalización detectó hallazgos de propaganda electoral en beneficio de la precandidata señalada, por lo que se decretó el inicio del procedimiento.</p> <p>Posteriormente, advirtió que presentó <i>ad cautelam</i> diversos gastos por transporte y alimentos por un total de \$6,000.00 (seis mil pesos 00/100 M.N); no obstante, también presentó un informe de precampaña en ceros, lo que a criterio de la autoridad evidenció que la infractora no tuvo en realidad la intención de informar con veracidad los recursos empleados durante su precampaña.</p> <p>Asimismo, resaltó que la antes citada, en el marco de la sustanciación del procedimiento, tuvo la oportunidad de rendir el informe correspondiente, sin que lo hubiere hecho.</p> <p>Como sustento a lo que precede, citó el precedente SUPJDC.1521/2016, de esta Sala.</p>
2	El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora.	<p>Destacó que hasta veintidós días después de concluido el proceso de revisión de informes fue que presentó el suyo, lo que impidió llevar a cabo la fiscalización de lo reportado por el partido y su precandidata, aunado a que aún con la presentación del informe, la autoridad fiscalizadora no advirtió un ánimo de cumplimiento pues en dicho informe se negaron gastos, pese a los hallazgos detectados y a lo previamente manifestado por la ciudadana en comentario.</p>
3	La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan.	<p>Sobre ese rubro, sostuvo que la conducta desplegada lesionó la rendición de cuentas, transparencia de ingresos y gastos de campaña pues no solo no presentó su informe, sino que intentó mentir a la autoridad fiscalizadora.</p>
4	Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.	<p>Puntualizó que al comparecer al procedimiento, negó haber realizado precampaña, con el argumento de que nunca conoció los resultados de su registro; no obstante, reconoció que se había trasladado a Zihuatanejo solicitando su registro como precandidata a la Gubernatura.</p> <p>Aunado a lo anterior, expuso que se acreditaba que trató de engañar a la autoridad, porque informó que había erogado la cantidad de \$6,000.00 (seis mil pesos), y por otro, aparentemente firmó un informe en ceros (eventualmente presentado por el partido Morena a esta autoridad); por lo que, concluyó, no medió su voluntad para cumplir con la normatividad en materia de fiscalización.</p>
5	Intencionalidad y medios de ejecución.	<p>Refirió que se actualizaron los elementos cognitivo y volitivo necesarios para tener por acreditado el dolo directo, porque conoció previamente la obligación de entregar el informe de precampaña, e incluso, el veintidós de marzo del año en curso, por conducto del partido MORENA presentó el informe.</p>

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

ADELA ROMÁN OCAMPO		
NO.	NOMBRE	JUSTIFICACIÓN.
6	El monto económico o beneficio involucrado.	Mencionó que la omisión de marras afectó gravemente la rendición de cuentas, que debe regir la contienda electoral; aunado a que el monto del beneficio no era únicamente el determinado por la autoridad respecto de su hallazgo, pues el beneficio obtenido por la infractora iba más allá de un monto involucrado.
7	Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.	Señaló que la omisión de rendir informes de precampaña atentó de manera grave el bien jurídico protegido, que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización. De modo que, al omitir cumplir con su obligación de presentación del informe de precampaña, afectó de forma grave el actual modelo de fiscalización y, en consecuencia, la rendición de cuentas que debió regir su actuar como precandidata a la gubernatura de su Estado.

128. Después, afirmó que atendería las directrices establecidas por esta Sala Superior, y en cumplimiento a la resolución recaída al recurso de apelación SUP-RAP-05/2010, atendió al régimen legal para la graduación de sanciones, en los términos que enseguida se indican:

NO.	RUBROS PARA ATENDER EL RÉGIMEN LEGAL PARA LA GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES	CONSIDERACIONES
I	Tipo de infracción.	La responsable señaló que la infracción consistía en una omisión de exhibir el informe de precampaña.
ii	Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.	Indicó que la ciudadana omitió presentar su informe del periodo de precampaña; en el marco de la revisión de los informes de Precampaña de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos en el Proceso Electoral Local en el estado de Guerrero.
iii	Comisión intencional o culposa de la falta.	Expuso que se cumplieron los elementos que acreditaron el dolo directo , conforme a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
iv	Trascendencia de las normas transgredidas.	Destacó que se presentaba un daño directo y efectivo, porque al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, se vulneró sustancialmente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
V	Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.	Precisó que, de acuerdo a la conducta realizada por la infractora, en el caso la conducta acreditada imputable al sujeto obligado se traducía en una falta de resultado que ocasionó un daño directo y real de los bienes jurídicos de certeza y transparencia.
vi	La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.	Al respecto, apuntó que existía singularidad en la falta.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

NO.	RUBROS PARA ATENDER EL RÉGIMEN LEGAL PARA LA GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES	CONSIDERACIONES
viii	La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).	Señaló que el ciudadano no era reincidente en lo que concierne a la materia de estudio.
viii	La capacidad económica del sujeto infractor.	De diversas documentales, destacó que se desprendía que la obligada tenía la capacidad económica suficiente con la cual pudiera hacer frente a las obligaciones pecuniarias que, en su caso, se le impusieran, además de que aun ostentaba el cargo de alcaldesa de Acapulco de Juárez, Guerrero.

129. En esos términos, el consejo responsable indicó que la infracción era de índole "**GRAVE MAYOR**", por lo que, después de justificar la razón por la que no imponía una diversa sanción, le impuso la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho a ser registrada, exclusivamente como candidata al cargo de Gubernatura en el marco del proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021) en el estado de Guerrero.

130. Como se observa, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dio diversas razones del por qué correspondía a la ciudadana demandante esa sanción, mismas que no son controvertidas frontalmente, de ahí que se considere inoperante el agravio.

131. Por otra parte, es **infundado** el agravio, dado que la accionante parte de la premisa inexacta de que no le correspondía esa sanción, ya que no tuvo la calidad de precandidata ni fue designada a la postre como candidata a gobernadora.

132. Lo infundado del concepto de agravio radica en que sí tuvo la calidad de precandidata, tal como quedó precisado en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, en el que se resolvió que:

[...]

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

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

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

Así, la Sala Superior ha establecido que **un precandidato o precandidata es, en términos generales, una persona que pretende ser postulado por un partido político como candidato a algún cargo de elección popular, conforme a la ley y a la candidatura de un partido político, en el procedimiento de selección interna de precandidatura a cargos de elección popular, sin que tal calidad se limite, conforme a la ley, a algún procedimiento de selección en particular como lo alegan los promoventes¹⁰.**

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.

[...]

133. Por tanto, es **infundado** que no haya tenido esa calidad de precandidata. Ahora, justamente ese carácter otorga la posibilidad de que le sea impuesta la sanción mencionada.
134. Al efecto, se debe tener presente que la demandante sustenta su argumento en el hecho de que en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que “los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley”.
135. Sin embargo, la demandante pierde de vista que en el Libro Octavo de la mencionada ley general, está contenido el artículo 456, en cuyo párrafo 1, inciso c), fracción III, de aplicación exclusiva para “las personas aspirantes,

¹⁰ Véase el SUP-RAP-121/2015, SUP-RAP-183/2015 y SUP-RAP-204/2016.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

precandidatas o candidatas a cargos de elección popular”, se prevé como sanción:

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

136. Luego, el hecho de que no haya obtenido la postulación no significa en automático que no le sea aplicable esa sanción, por el contrario y siguiendo los lineamientos establecido por la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, para imponer la sanción el Consejo General del Instituto Nacional gozaba de libertad de decisión, siempre que atendiera a los parámetros establecidos y valorara las circunstancias particulares de cada caso.
137. Así, como la pretensión de la demandante es que no se aplique esa sanción solo por no haber resultado electa como candidata y se deba aplicar una diversa, resulta infundada, ya que la imposición de las sanciones depende de las condiciones objetivas y subjetivas que rodean la comisión de la falta.
138. Además, proceder en los términos planteados por la accionante, podría tener un efecto pernicioso, ya que, si se presentara el caso de que no fuera designada o electa como candidata, pero por alguna razón se tuviera que sustituir la candidatura, aún habiendo incurrido en una infracción de gravedad mayor, consistente en omitir entregar el informe de gastos de precampaña, podría ser designada candidata.
139. Por tanto, se considera que acorde a la lógica del sistema, si la falta cometida es de la entidad tal para imponer esa sanción, la misma resulta proporcional para el fin buscado, con independencia de que no haya resultado triunfadora en el proceso interno.
140. Ya que la imposibilidad de ser registrada, es para el proceso en el cual omitió rendir el informe de gastos de precampaña y no para procesos

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

futuros, de ahí, que contrariamente a lo aducido, sí exista la posibilidad de imponer esa sanción, siempre que la misma resulte proporcional y adecuada.

141. De ahí que, ante lo inoperante e infundado de los agravios, se deba confirmar, en la parte controvertida, la resolución impugnada.

D. Análisis de la sanción a J. Félix Salgado Macedonio

142. A fin de poder realizar un debido análisis de los conceptos de agravio expresados, se considera pertinente establecer en primer término el contexto de la infracción y posteriormente analizar las alegaciones de los accionantes.

D.1. Contexto de la infracción

D.1.1. Primera resolución sancionatoria

143. Como se ha precisado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió una primera resolución, en la que decidió sancionar a J. Félix Salgado Macedonio con la cancelación de su registro como candidato a gobernador del Estado de Guerrero, al tener por acreditada la infracción consistente en haber omitido presentar sus informes de ingresos y gastos de precampaña.

D.1.2. Sentencia de la Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados

144. Esa primera resolución fue impugnada y, al dictar la sentencia respectiva, esta Sala Superior consideró que fue correcta la decisión del Instituto Nacional Electoral de tener por acreditada la infracción. Sobre este aspecto, se desestimaron los argumentos que hicieron valer los inconformes, en el sentido de que no tuvieron el carácter de precandidatos y que, por ende, no tenían la obligación en materia de fiscalización de presentar informes de gastos.
145. Aunado a que se puntualizó que no podían ser considerados como extemporáneos el informe de precampaña **que presentó el partido** ante la



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

autoridad fiscalizadora el veintidós de marzo de este año, ya que el procedimiento de revisión de informes de gastos concluyó prácticamente un mes antes (veintiséis de febrero), por lo que se afirmó que esa presentación *se tornó inútil y jurídicamente ineficaz para efectos de la revisión de ingresos y gastos de los sujetos obligados*, de ahí que se actualizara la **omisión de rendir el informe** correspondiente.

146. Respecto a la alegación consistente en que se vulneró la garantía de audiencia en perjuicio del precandidato, porque en ningún momento se le requirió la presentación del informe ni se le dio la oportunidad de presentarlo en el Sistema Integral de Fiscalización, la Sala Superior la desestimó ya que no existió tal vulneración, porque se inició un procedimiento oficioso, específicamente para respetar su derecho de defensa.
147. Por otro lado, se declararon parcialmente fundados los argumentos relacionados con la ilegalidad de la sanción que les fue impuesta por la responsable, consistente en declarar la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, con la cancelación del registro, derivada de la aplicación automática del artículo 229, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé que si un precandidato -o precandidata- incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legal y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.
148. Al respecto, esta Sala realizó una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, y 445, 456, numeral 1, inciso c), de la mencionada legislación y concluyó que a pesar de que se actualizó la conducta consistente en la omisión de rendir informes de precampaña, no resultaba procedente que la responsable aplicara de manera automática y exclusiva la sanción de pérdida del derecho de los actores a ser registrados como candidata o candidatos o la cancelación de su registro como tales; sino que la autoridad administrativa federal, a efecto de castigar dicha conducta, debía considerar que la sanción admitía una graduación, dependiendo de

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

las circunstancias objetivas, subjetivas y de la gravedad de la falta, por lo que en plenitud debería determinar la sanción a imponer, de las siguientes:

- Amonestación.
- Multa; o bien.
- La pérdida del derecho del precandidato o precandidata a ser registrado como candidato o candidata o, si ya está hecho el registro, con su cancelación.

149. De esta manera, se afirmó que al tenerse en cuenta ese catálogo, ello obligaría al operador jurídico a analizar y valorar todos los elementos y circunstancias en que se cometió la infracción, de forma que, si decidía aplicar la sanción máxima, esa elección debía atender los más altos estándares de justificación y restricción que un derecho humano amerita.

150. Como consecuencia, se vinculó a la autoridad responsable a que calificara la falta cometida *por el precandidato* y realizara la individualización correspondiente, a efecto de determinar cuál era la sanción que resultara adecuada, con la precisión de que la pérdida o cancelación del registro seguía siendo una opción disponible para la autoridad administrativa, pero en los términos de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por esta Sala Superior.

151. Así, *de manera general*, se estableció que resultaba necesario atender determinados criterios que el Instituto Nacional Electoral debía tomar en cuenta al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, concretamente, determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción contra un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos, en el entendido de que para valorar la gravedad de las irregularidades se debían considerar parámetros cuyos fundamentos se encuentran en *el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el diverso 338, párrafo primero del Reglamento de Fiscalización de dicho instituto, tales como:*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
 - b. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
 - c. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
 - d. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción;
 - e. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
 - f. El monto económico o beneficio involucrado; y
 - g. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.
152. Asimismo, se estableció que para graduar la sanción, se debía valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida a los precandidatos a la gubernatura; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados¹¹, en la inteligencia de que se destacó que debían tenerse presentes ciertas premisas, como la calidad de precandidato, el despliegue de actos de precampaña y, sobre todo, que no existía presentación extemporánea de informes, sino que eran responsables de no presentarlos.

D.1.3. Segunda resolución sancionatoria (acto impugnado)

153. En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió una nueva resolución, en la que impuso a J. Félix Salgado Macedonio la sanción consistente en la cancelación de su registro como candidato a la gubernatura de Guerrero.

¹¹ Rendición de cuentas, transparencia y certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos en el periodo de precampañas.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

154. Para sustentar su decisión, la autoridad electoral nacional reprodujo la parte de la sentencia pronunciada por esta Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, en la que se destacaron las premisas sobre las que debía resolver, así como los lineamientos que debía tomar en cuenta para la individualización de la sanción. Afirmó que el pronunciamiento sobre la sanción al ahora actor atendería, por una parte, a los lineamientos establecidos en la referida sentencia, así como al régimen legal para la graduación de sanciones en materia administrativa electoral, sostenido por esta Sala en el diverso expediente SUP-RAP-05/2010, aunado a que con posterioridad valoraría el tipo de gravedad de la infracción, a efecto de establecer si esta fue ordinaria, especial o mayor. Así, en el caso específico de J. Félix Salgado Macedonio tomó en cuenta las cuestiones que se insertan en el siguiente cuadro:

J. FÉLIX SALGADO MACEDONIO.		
NO.	CALIFICACIÓN DE FALTAS CONFORME A:	JUSTIFICACIÓN.
1	Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral.	A manera de preámbulo, la responsable indicó que durante el desarrollo del procedimiento de fiscalización la Unidad Técnica respectiva detectó propaganda electoral en beneficio del precandidato, por lo que inició el procedimiento sancionador oficioso. De igual forma, señaló que el veinticuatro de febrero de este año, se emplazó al ciudadano al procedimiento, y que el tres de marzo se le notificó un acuerdo de alegatos; pero sostuvo que aquel, al comparecer ante esa autoridad, en su defensa negó haber realizado actos de precampaña y tener el carácter de precandidato. Por tanto, concluyó que se demostró la falta de voluntad o disponibilidad del infractor de cumplir con la normativa electoral que prevé la obligación de rendición de cuentas. Agregó que no podía alegarse error de interpretación de la norma, porque al resolver el expediente SUP-JDC-1521/2016, promovido por MORENA, esta Sala Superior sostuvo que los partidos políticos resultaban directamente responsables en materia de fiscalización, y que debían presentar los informes de los precandidatos y candidatos, sin importar si se trataba de un solo precandidato ni el método electivo, aunado a que las personas precandidatas resultaban obligadas solidarias de esa presentación.
2	El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la	En lo atinente a ese rubro, puntualizó que fue hasta el veintidós de marzo de dos mil veintiuno , cuando el partido Morena presentó -ad cautelam- el informe del precandidato en cuestión (en ceros), pero -destacó- que esa fecha ya había concluido el proceso de revisión de



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

J. FÉLIX SALGADO MACEDONIO.		
NO.	CALIFICACIÓN DE FALTAS CONFORME A:	JUSTIFICACIÓN.
	autoridad ejercer su función fiscalizadora.	<p>ingresos y gastos de precampaña para la gubernatura, por lo que tal situación impidió a la autoridad ejercer su función fiscalizadora.</p> <p>Adicionalmente, indicó que el informe de ingresos y gastos presumiblemente fue firmado desde el nueve de enero de dos mil veintiuno, pero no se advertía que hubiera sido presentado ante el órgano interno de finanzas, ni tampoco presentado ante la autoridad fiscalizadora durante la sustanciación del procedimiento de mérito, lo que podría ser indicativo de una conducta de fabricación de pruebas, ya que de lo contrario lo hubiera presentado ni hubiera negado ser precandidato.</p>
3	La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan.	<p>La responsable trajo a contexto la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de donde resaltó las dificultades en materia de fiscalización, y que la finalidad de esta era lograr la equidad en los procesos electorales, aunado a lograr que los recursos que ingresaran a la competencia política no proviniera de fuentes prohibidas o ilícitas, así como constatar el destino de los recursos.</p> <p>Sobre esa base, apuntó que la conducta atribuida al infractor afectó directa y gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, porque además de que no presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña intentó engañar a la autoridad fiscalizadora negando la realización de actos de precampaña y presentando ya terminada la fiscalización un informe en ceros.</p>
4	Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.	<p>En lo que atañe a este aspecto, sostuvo que las disposiciones normativas y reglamentarias rectoras del caso se encontraban vigentes desde el año dos mil catorce, y que han sido interpretadas por esta Sala, cuando menos desde el dos mil dieciséis, de tal manera que, indicó, ningún sujeto obligado podía invocar desconocimiento de la normativa vigente en materia de fiscalización.</p> <p>Agregó que el sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa, no solo por la vigencia de esta, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó en ella los requerimientos formulados y la relacionó con los hallazgos detectados.</p> <p>Luego, sostuvo que el infractor se registró en el procedimiento interno de selección de candidato del partido MORENA, y que fue el <i>único ciudadano que obtuvo el registro para participar en ese proceso</i>, de tal manera que fue él quien resultó candidato a gobernador del estado de Guerrero por ese instituto.</p>
5	Intencionalidad y medios de ejecución.	<p>Indicó que se demostró el dolo directo del ciudadano, porque este conocía el resultado de su actuar e, incluso, el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, <i>por conducto del partido MORENA</i>, hizo llegar a la autoridad electoral un informe de precampaña en ceros.</p>

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

J. FÉLIX SALGADO MACEDONIO.		
NO.	CALIFICACIÓN DE FALTAS CONFORME A:	JUSTIFICACIÓN.
		Añadió que tanto el elemento cognitivo como el volitivo quedaron acreditados, pues el ciudadano adquirió obligaciones en materia electoral, en su calidad de precandidato al cargo de gobernador, lo que implicó que conoció la obligación de entregar el informe de precampaña, pero omitió rendirlo, y a pesar del emplazamiento que le fue practicado, en donde se le hizo saber la probable infracción en que incurrió, <i>continuó omitiendo presentar el informe de ingresos y gastos, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en su precampaña.</i>
6	El monto económico o beneficio involucrado	<p>En principio, destacó que en el marco de la revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña, la autoridad fiscalizadora observó gastos que ascendieron a \$19 872.48 (diecinueve mil ochocientos setenta y dos pesos), que no fueron reportados por el partido y precandidato infractor.</p> <p>No obstante, indicó que de los elementos que la autoridad fiscalizadora allegó, se advirtieron ingresos y gastos que debieron ser fiscalizados por la autoridad electoral, pero la propia conducta desplegada por el sujeto infractor impidió que la Unidad Técnica de Fiscalización tuviera certeza del flujo de recursos empleados en la precampaña del ciudadano incoado.</p> <p>Resaltó que el monto involucrado solo podía corresponder a los eventos detectados por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado; sin embargo, añadió que precisamente la omisión de presentar el informe de gastos impidió la fiscalización, lo que trajo como consecuencia la violación de la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, por lo que ello produjo un daño mayor al reflejado en el monto económico de los hallazgos.</p>
7	Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad	<p>Expresó que, como sostuvo esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-1521/2021, la omisión de rendir informes de precampaña causa una afectación grave al bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.</p> <p>De ese modo, concluyó que al omitir cumplir con la obligación de presentación del informe de precampaña, el ciudadano infractor afectó de manera grave al citado modelo.</p>

155. Posteriormente, la responsable sostuvo que, una vez analizados los aspectos establecidos en la sentencia pronunciada en el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, procedía atender al régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral, conforme



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

al criterio sostenido por esta Sala al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, en los términos subsecuentes:

NO.	RUBROS PARA CALIFICAR LA FALTA	CONSIDERACIONES
I	Tipo de infracción.	Sostuvo que la infracción consistía en la omisión de presentar el informe de precampaña.
II	Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizó.	Indicó que el ciudadano omitió presentar su informe del periodo de precampaña; lo que surgió en el marco de la revisión de los informes de precampaña de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al proceso electoral ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021), en el estado de Guerrero.
III	Comisión intencional o culposa de la falta.	Señaló que se cumplían los elementos que acreditaban el dolo directo, conforme al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS", y que estos se acreditaron porque con la presentación de documentación con información ineficaz, se advertía una intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que incurrió, ya que en los tres momentos que tuvo el partido y dos el precandidato, para hacerlo, no plantearon la excluyente de responsabilidad, sino que afirmaron que no existía un precandidato, a pesar de que se demostró que el infractor fue el único que obtuvo el registro derivado de la convocatoria del partido. De esta manera, razonó que el sujeto obligado fijó su voluntad de incumplir la ley, lo que afirmó, al estimar materializado el hecho de que, <i>"previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que el ente político actuó a sabiendas de que infringía la ley"</i> .
IV	Trascendencia de las normas transgredidas.	Destacó que la conducta infractora actualizó una falta sustantiva y grave que presentaba un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización, porque al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, se vulneró sustancialmente la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas, así como la equidad en la contienda electoral, ya que impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría.
V	Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o	De acuerdo a la conducta realizada por el ciudadano, sostuvo que el bien jurídico tutelado por la normativa infringida era la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, con la que se debían

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

NO.	RUBROS PARA CALIFICAR LA FALTA	CONSIDERACIONES
	perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.	conducir los sujetos obligados en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines. Así, concluyó que en el caso la conducta atribuida al sujeto obligado se tradujo en una falta de resultado que ocasionó un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados.
VI	La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.	Concluyó que existía singularidad en la falta, y que esta era de carácter sustantivo, al vulnerar el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
VII	La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).	Resaltó que el ciudadano no era reincidente en lo que concernía a la materia de estudio.
VIII	La capacidad económica del sujeto infractor.	Con base en las declaraciones anuales enviadas por el Servicio de Administración Tributaria, correspondientes a los ejercicios fiscales dos mil dieciocho (2018) a dos mil veinte (2020), indicó que tenía certeza de que el sujeto obligado tenía la capacidad suficiente para hacer frente a las obligaciones que pudieran imponérsele, por lo que no se producía afectación real e inminente para el desarrollo de sus actividades.

156. Hecho lo anterior, destacó que, ante el concurso de los elementos para individualizar la sanción, la conducta infractora desplegada por el ciudadano infractor debía considerarse **grave mayor**, ya que se acreditó una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, debido a que el sujeto obligado omitió presentar el informe de precampaña, lo cual desplegó con dolo directo.
157. Posteriormente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral señaló que, en acatamiento a la sentencia pronunciada por esta Sala Superior en el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, procedía individualizar la sanción correspondiente, de acuerdo con los supuestos contenidos en el artículo 456, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con base en la perspectiva de derechos humanos y la finalidad punitiva de la sanción.
158. Al respecto, puntualizó que del marco legal en materia de fiscalización, y de manera particular con la obligación de presentar los informes de



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

precampaña, se advertía que el legislador buscó proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia, como lo son la facultad fiscalizadora de la autoridad, para la salvaguarda del interés general de dotar al proceso electoral de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

159. Por ello, razonó que la amonestación pública sería una sanción que no se corresponde con el grado de afectación de los bienes jurídicos, pues esta implicaba hacer un llamado o advertencia al sujeto infractor a efecto de que enmendara su conducta.
160. A su vez, indicó que la multa, cuyo máximo era hasta de cinco mil días de salario mínimo (actualmente UMAS), no se traducían en una sanción eficaz para alcanzar los fines de las normas que conforman el sistema de fiscalización y, mucho menos, la finalidad perseguida por el legislador, ya que el pago de una cantidad pecuniaria no resarcía la afectación a los valores y principios vulnerados, porque al haber omitido la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, a pesar de que la autoridad le hizo del conocimiento dicha omisión, impidió que la autoridad fiscalizadora revisara el origen, uso y destino de los recursos empleados en la precampaña y, además, que garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.
161. Enseguida, sostuvo que resultaba de mayor interés ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual del ciudadano a ser votado, sobre todo, porque en la especie se lesionó uno de los pilares que rigen la vida democrática del país, pues mientras que el resto de los contendientes de otros institutos políticos, o bien, no realizaron actos de precampaña, o se sometieron al modelo de fiscalización, el infractor se posicionó frente al electorado, obteniendo con ello una ventaja respecto de los contendientes postulados por un partido político diverso al instituto político incoado, y al mismo tiempo impidió a la autoridad fiscalizadora llevar a cabo una revisión de los recursos empleados en esa etapa, afectando de manera grave la equidad en la contienda electoral.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

162. Por lo anterior, estableció que la sanción que debía imponerse al infractor era la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado exclusivamente como candidato al cargo de gubernatura en el marco del proceso electoral ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021), en el estado de Guerrero.

D.2. Planteamientos centrales de los inconformes

D.2.1. Agravios expresados por Morena

163. La pretensión del partido político actor es que se revoque la determinación impugnada, en la que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sancionó al candidato a la gubernatura del estado de Guerrero, de ese instituto político, con la pérdida de su derecho a ser registrado como tal. El apelante considera que la responsable:

- No advirtió que el precandidato J. Félix Salgado Macedonio presentó en forma oportuna y de buena fe su informe de precampaña, primero ante el partido político el nueve de enero y luego ante el propio Instituto Nacional Electoral, a través del escrito entregado el veintidós de marzo, por conducto del partido; lo que denotó la disponibilidad procesal del precandidato a presentarlo.
- Debió considerar que la referida disponibilidad se demostró, *porque el ciudadano formó parte activa del procedimiento y, en ejercicio de sus derechos, manifestó que carecía de la calidad de precandidato*, aunado a que, a pesar de ello, ad cautelam, sí lo presentó al partido, y fue este quien lo exhibió ante la responsable el veintidós de marzo.
- Resolvió en forma incongruente, ya que en una parte de la resolución sostuvo que el partido político, después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos presentó el informe del precandidato, pero en una porción diversa sostuvo que existía falta de voluntad o disponibilidad de este.
- Incorrectamente puso en duda la veracidad del informe presentado por el precandidato al instituto político, pero sin aportar pruebas o razonamientos para sostener la suposición relativa a que hubo fabricación de pruebas.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- Actuó ilegalmente al analizar el apartado relativo a la naturaleza y bienes jurídicos que se pusieron en riesgo o se afectaron, porque indebidamente razonó que no solo existió omisión de presentar el informe de gastos de precampaña, sino que se intentó engañar a la autoridad fiscalizadora, lo que es inexacto porque una omisión no puede implicar un ánimo de engaño.
- Para establecer la sanción, indebidamente se limitó a señalar la gravedad de la falta, pese a que debía realizar un ejercicio de ponderación que abarcara todos los parámetros; de ahí que al ceñirse a establecer la calificación de la infracción como grave actuó en forma ilegal, porque no existió sustento fáctico que lo demostrara.
- Omitió valorar las circunstancias objetivas y subjetivas que rodearon el caso, en aras de resolver sobre el riesgo o, en su caso, la afectación provocada sobre los principios de rendición de cuentas, transparencia y equidad en la contienda electoral.
- Violó el principio de presunción de inocencia, al razonar que el precandidato intentó engañar a la autoridad fiscalizadora, porque cuando compareció al procedimiento sancionador negó la realización de actos de precampaña y presentó un informe en ceros.
- Al analizar el rubro de “circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción”, *se limitó a repetir la consideración relativa a que no medió voluntad por parte del infractor de cumplir la normatividad fiscalizadora*; lo cual, por cierto, es falso, porque el precandidato sí presentó su informe de precampaña en forma oportuna ante el partido, el nueve de enero y, posteriormente, ante el propio Instituto Nacional Electoral.
- Incorrectamente consideró que se materializaron los elementos del dolo, porque para que ello aconteciera, el sujeto activo debía saber qué es lo que hacía, conocer los elementos objetivos y normativos del tipo sancionador y, además, querer realizarlos, lo cual no se actualizó en la especie, al no demostrarse la voluntad del precandidato de incumplir con la normativa electoral, ni aceptar ser sancionado con la pérdida de su registro como candidato a la gubernatura del estado de Guerrero.
- Omitió tomar en cuenta el escrito de alegatos presentado el doce de abril del año en curso, lo cual viola los derechos de audiencia y debido proceso.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- Actuó ilegalmente, porque varió la conclusión que sobre la forma de comisión de la falta sostuvo en la primigenia resolución (**INE/CG327/2021**), ya que en ella indicó que había sido de carácter culposo (al partido), y en la resolución aquí impugnada determinó que se materializó el dolo directo, a partir de considerar que el precandidato hizo llegar el veintidós de marzo un informe de precampaña en ceros, aunado a que al haber sido requerido por la autoridad, conocía su obligación de reportar los recursos obtenidos y erogados en la campaña, por lo que tenía conocimiento de su obligación.
- Sobre este punto, abunda que tal proceder es contrario a derecho, porque la propia responsable al inicio de la determinación sostuvo que dejaría intocadas todas las consideraciones que sustentaron la resolución INE/CG327/2021, en donde, insiste, determinó que en el expediente no contaba con elemento probatorio con base en el cual pudiese deducir una intención específica de los sujetos obligados a cometer la falta.
- Transgrede los principios de legalidad, certeza y de *non reformatio in peius*, ya que no podía tomar en cuenta aspectos que ya le fueron desfavorables, ni agravar la situación del “condenado”, sobre todo, porque en la primigenia resolución (**INE/CG327/2021**) determinó que la falta era de naturaleza “grave especial” y que la comisión era culposa, mientras que en la ahora impugnada (INE/CG357/2021) sostuvo que era “grave mayor” y que la infracción se materializó en forma dolosa.
- Analizó inexactamente el rubro de “**el monto económico o beneficio involucrado**”, ya que a pesar de que reconoció que en el marco de la revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña en el proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021), observó y sancionó al partido por gastos no reportados de \$19 872.48 (diecinueve mil ochocientos setenta y dos pesos con cuarenta y ocho centavos), de manera incongruente razonó que ese monto no podía servir de base para determinar la afectación, porque ante la actitud omisiva se evadieron los alcances de la fiscalización.
- Sobre este particular, destaca que la responsable debió considerar que ese monto representaba una cantidad ínfima a la luz del tope de gastos de precampaña que fue aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero, y que



SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

ascendió a la cantidad de \$5 422 678.79 (cinco millones cuatrocientos veintidós mil seiscientos setenta y ocho pesos con setenta y nueve centavos).

- Señala que la autoridad incorrectamente pretendió dejar de atender al monto de los hallazgos detectados durante el procedimiento de fiscalización, mediante el empleo de un argumento falaz, que se centró en que de razonar así se abriría la puerta para que en lo sucesivo los actores políticos apostaran al engaño y la evasión, para así omitir presentar su informe por encontrar más benéfico solo hacerse cargo de una sanción económica.
- Al respecto, aduce que la falsedad de dicha postura radica en que no solo debía individualizarse la sanción con base en ese parámetro, aunado a que la verdadera pretensión de la responsable fue dejar de ponderar cuál fue el monto involucrado, con base en una mera suposición sobre hechos futuros de realización incierta.
- Inadvirtió que fue mínimo el impacto de los hallazgos acreditados por la autoridad electoral, por lo que también fue menor el impacto sobre el principio de equidad en la contienda, así como su trascendencia sobre la fiscalización y la rendición de cuentas.
- Emitió una resolución incongruente, ya que por un lado concluyó que a un diverso precandidato (Luis Walton Aburto) que incurrió en la misma conducta constitutiva de infracción, no debía imponérsele la sanción máxima consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de elección popular, e incluso, le dio valor a un informe de gastos presentado en forma cautelar por dicho ciudadano; pero en la misma determinación razonó que el diverso informe también presentado por diverso precandidato (Félix Salgado Macedonio) era un indicio de pretender engañar a la autoridad, lo que implica un trato desigual e injustificado.
- Al individualizar la sanción, no atendió al principio de proporcionalidad de las sanciones.

D.2.2. Agravios expresados por J. Félix Salgado Macedonio

164. El ciudadano actor también tiene como pretensión que se revoque la sanción que se le impuso, consistente en la cancelación de su registro como

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

candidato a gobernador de Guerrero. Como agravios expresa, sustancialmente, lo siguiente:

- La autoridad responsable vulneró en su perjuicio la garantía de audiencia, porque, ni durante el procedimiento de revisión de los informes ni en el procedimiento oficioso se le dio oportunidad de corregir o rectificar las faltas en que supuestamente incurrió por omitir la rendición del informe de ingresos y gastos de precampaña.
- En el caso, no hubo omisión de rendir los informes de precampañas, porque el veintidós de marzo del año en curso, antes de que el Instituto Nacional Electoral resolviera el procedimiento oficioso, presentó “unilateralmente y *ad cautelam*” los referidos informes y solicitó que se otorgaran las condiciones para poder ingresarlos al Sistema Integral de Fiscalización.
- La responsable interpretó incorrectamente el numeral 3 del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que únicamente se atendió al contenido literal de la disposición, obviando que puede tener diversas interpretaciones, ya que, en lugar de adoptar la interpretación más favorable al derecho humano de ser votado del sancionado, arribó a una interpretación restrictiva aplicando la sanción más alta a la omisión de la entrega del informe de gastos de precampaña. Asimismo, perdió de vista que al encontrarse en una etapa compleja de actos electorales que impide que su interpretación se haga de forma aislada y literal, debió maximizar sus derechos político-electorales y permitirle su registro.
- No se realizó una interpretación *pro persona*, ya que al momento de aplicarle la sanción no se valoró que se encontraba impedido para rendir cuentas respecto de fiscalización, ya que MORENA no le registró en el sistema integral de fiscalización y además, porque en el proceso interno respectivo, se determinó que no habrían precampañas.
- La responsable realizó una valoración genérica e indebida respecto del informe rendido ante MORENA, ya que lo calificó de inválido, afectando de manera directa mis derechos políticos.
- No se valoró que en ningún momento existió la omisión de rendir informes, puesto que éstos se entregaron en tiempo al instituto político, como obra en autos del juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

- La autoridad responsable omitió atender las objeciones formuladas durante el procedimiento oficioso; asimismo, indica que se hizo una valoración genérica de las pruebas y se le asignó un incorrecto valor probatorio, ya que de todo el material recabado solo se generaban indicios y no pruebas plenas.
- La autoridad administrativa federal se limitó a señalar que la conducta desplegada por J. Félix Salgado Macedonio lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia de recursos y equidad de la contienda, al omitir presentar el informe de gastos de precampaña. Aseveraciones que son incorrectas, ya que son argumentos vagos y genéricos, pero en modo alguno se analiza o explica cuáles son las consideraciones por las que arriba a esa conclusión. En este punto, se debió realizar el test de proporcionalidad en sentido amplio sobre la medida restrictiva dispuesta en el artículo 229, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, indicado por la Sala Superior.
- La autoridad responsable se encontraba constitucionalmente obligada a valorar si la falta realmente vulneró el principio de la equidad de la contienda o el de la certeza de las elecciones; además, debió constatar si la afectación se dio a principios o subprincipios de menor jerarquía o diverso propósito y analizar la existencia de medidas alternativas, menos restrictivas al derecho humano a ser votado, es decir, se pudo aplicar las otras dos sanciones existentes, amonestación pública o multa.
- La responsable no valoró las circunstancias fácticas, objetivas y subjetivas del caso en concreto para arribar a una conclusión correcta y razonable, sino que de tajo provocó una restricción sobre el derecho humano de ser votado al sancionado.
- No se identificaron las circunstancias objetivas, porque no se demostró y valoró que sólo fueron ocho publicaciones de Facebook sin pauta las que se le imputaron al denunciado y el tamaño del impacto de las publicaciones fuera determinante. En cuanto a las subjetivas, se debió fundar y motivar la determinación de la tesis que se citó sobre el “dolo directo” y sus elementos, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Se vulnera el principio de presunción de inocencia con la afirmación de la responsable relativa a que J. Félix Salgado Macedonio intentó “engañar a la autoridad fiscalizadora” negando la realización de actos de precampaña

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

y presentando un informe en ceros, ya que trasgrede la obligación de evitar realizar cualquier acción que tenga como fin exponer públicamente a una persona como responsable de un hecho ilícito.

- La autoridad responsable analiza cuestiones que no se le encomendaron por la Sala Superior, porque en esa ejecutoria únicamente se indicó que la omisión de presentar informes de campaña constituía una conducta dolosa, al no contar con elementos que acreditaran que había una intención específica.
- Se vulneró el principio “*non reformatio in peius*”, porque se realizó una variación en la “intencionalidad de la conducta”, pues en la primera resolución la conducta se consideró culposa y ahora se califica como dolosa. Igualmente, se valoró la falta como grave mayor, cuando en la primera resolución del procedimiento oficioso se había determinado como grave especial.
- La responsable relega la importancia o trascendencia que, en el presente caso, tiene la determinación del monto involucrado, al señalar en la resolución controvertida que la determinación del monto de la comisión de las faltas es un elemento intrascendente y de poca importancia en la determinación de las penas y su proporcionalidad.
- En el apartado relativo al impacto y trascendencia de la conducta desplegada por J. Félix Salgado Macedonio, solamente se valoran los hechos a la luz del marco establecido para la fiscalización electoral, sin siquiera tocar lo concerniente al marco normativo del derecho humano al sufragio pasivo de dicho ciudadano, dado que en ningún momento analizó la razonabilidad de las penas que se encuentran previstas en la normativa electoral vigente.
- Al individualizar la sanción, no atendió al principio de proporcionalidad de las sanciones.

D.3. Estudio de los agravios

D.3.1. Violaciones procesales e indebida valoración del informe de gastos entregado al partido político MORENA

¹⁶⁵. En el apartado que denominan “***violación al derecho de audiencia en el procedimiento del Instituto Nacional para fincar la responsabilidad***”,



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

expresan que genera agravio el inicio del procedimiento oficioso, ya que la Unidad Técnica de Fiscalización del aludido instituto, antes de emplazar a J. Félix Salgado Macedonio, debió requerir tanto al precandidato como al partido para confrontar los documentos comprobatorios de ingresos y egresos o de los estados contables, a efecto de aclarar las discrepancias entre unos y otros.

166. Indican que como la mencionada unidad no procedió en tales términos, violó el contenido los artículos 3, numeral 1, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización; 429, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 80, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos; circunstancia que le produce afectación, en la medida en que se vulneraron las formalidades esenciales del procedimiento, y se infringieron sus derechos fundamentales consagrados en los preceptos 14, 16 y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, trascendiendo al resultado de la decisión, en la medida en que de habersele respetado estos, no existiría sanción alguna.
167. Señalan que, al existir la destacada infracción, todos los actos que derivan del procedimiento resultan viciados, aunado a que el dictamen de resolución emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización no contiene los requisitos legales, en franca infracción al artículo 81, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos.
168. Insisten en que la violación al derecho fundamental de audiencia y al debido proceso derivan de que la propia autoridad electoral responsable emitió un Reglamento de Fiscalización, en cuyo artículo 223 se prevé la obligación de los partidos políticos de rendir los informes de ingresos y gastos de precampañas, aunado a que en el Acuerdo CF/018/2020, de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, por el que se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los periodos de apoyo

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

ciudadano y precampaña, se prevé un procedimiento que debía seguir la referida Comisión ante un escenario de esa naturaleza, sin que ello se hubiere atendido.

169. Después de reproducir los considerandos reflejados en los párrafos cuarenta y uno a cuarenta y tres del aludido acuerdo, concluye que de estos se desprende el procedimiento que tanto la Comisión de Fiscalización como la Unidad Técnica de Fiscalización debían desarrollar, por lo que al no haberlo hecho así, inobservó la jurisprudencia 26/2015, de esta Sala, de rubro: ***“INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA A LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES”***.
170. Destacan que la autoridad electoral ha cumplido en otros asuntos con la formalidad consistente en solicitar la entrega del informe de ingresos y gastos de precampaña, por ejemplo, en el asunto analizado en el expediente SUP-JDC-1521/2016, y su acumulado, en el que esta Sala estableció que el entonces candidato a gobernador del estado de Zacatecas fue requerido por la Unidad Técnica de Fiscalización y se le otorgó el plazo de un día para rendir su informe de ingresos y gastos de precampaña, pero al no haberlo realizado en este caso, es claro que se generó un estado de indefensión.
171. Sostienen que la autoridad responsable incorrectamente afirmó que, para garantizar el derecho de audiencia en materia de fiscalización, entabló comunicación con el ciudadano a través del partido político, lo cual no podía provocar efecto alguno, ya que no se entendió directamente con él.
172. A su vez, expresan que les causan agravio las violaciones cometidas dentro del procedimiento sancionador al Partido Morena, concretamente, porque el Instituto Nacional Electoral omitió responder las solicitudes contenidas en el escrito de veintidós de marzo en donde, de manera unilateral, el referido partido petitionó que se abrieran los módulos del Sistema Integral de Fiscalización correspondiente al periodo de precampañas y, ad cautelam,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

acompañó en formato físico los ingresos y gastos de cada una de las personas que fueron requeridas durante el procedimiento sancionador.

173. Añaden que dicha omisión se configuró, porque el mencionado escrito se presentó el veintidós de marzo del año en curso, esto es, antes de que la responsable resolviera (veinticinco de marzo); de ahí que, al no haber dado respuesta a las peticiones contenidas en dicho ocurso, se transgredieron los derechos de audiencia y legalidad, puesto que:
- Pese a que la autoridad se encontraba obligada a requerir al ciudadano no lo hizo.
 - No le comunicó las consecuencias que le ocasionaría el incumplimiento.
 - Tampoco le otorgó las facilidades para la apertura del Sistema Integral de Fiscalización.
174. Con base en lo anterior, concluyen que el ciudadano demandante no tuvo posibilidad material para cumplir con posibles obligaciones en materia de rendición de cuentas, tan es así, que fue hasta el seis de marzo cuando el Instituto Nacional Electoral le comunicó vía correo electrónico que ya estaba dado de alta en el sistema como candidato a gobernador del estado de Guerrero por el partido Morena.
175. Después de transcribir los artículos 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el diverso 79 de la Ley General de Partidos, sostienen que el informe de ingresos y gastos de precampaña debe ser entregado por los precandidatos registrados al órgano competente del partido político, a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva; por lo que si un precandidato incumple con la obligación de entregar su informe, dentro del plazo establecido, no podrá ser registrado legalmente como candidato.
176. Refieren que quienes tienen el deber de presentar los informes de precampaña, respecto de los precandidatos registrados, son los partidos políticos, aunado a que se dejó de valorar que el ciudadano demandante, en su calidad de aspirante a la candidatura de MORENA, sí presentó el

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

informe que la responsable dejó de valorar, bajo la inexacta consideración que aquél se entregó hasta el veintidós de marzo del año en curso, pero inadvertió que el responsable era el partido político, porque el ciudadano no tuvo acceso al sistema de fiscalización.

177. Aducen que la resolución combatida es ilegal, porque la responsable debió tomar en cuenta el informe de ingresos y egresos que el ciudadano presentó ante el partido MORENA; sin embargo, erróneamente lo calificó de inválido.
178. Expresan que tal consideración es ilegal, porque la presentación del informe debió ser analizada bajo la premisa de que el precandidato lo entregó al partido; tal como lo sostuvo esta Sala Superior, en la tesis de rubro: ***“INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS”***.
179. En ese sentido, concluye que no existió omisión de rendir informes de precampaña, en tanto que la presentación fue en tiempo ante el partido, tal como quedó probado en el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados.
180. Los motivos de inconformidad son **inoperantes**, en virtud de que no se orientan a combatir las razones esenciales que sustentan la resolución impugnada, sino que plantean la infracción a aspectos que ya no pueden ser examinados de fondo en esta ejecutoria, pues al resolver el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, solo se dejó plenitud de jurisdicción a la responsable para que examinara el tema relativo a la individualización de la sanción a los precandidatos, por lo que las cuestiones vinculadas con violaciones al procedimiento, materialización de la infracción y responsabilidad ya no pueden examinarse.
181. En efecto, como quedó precisado en páginas anteriores, en la mencionada sentencia esta Sala Superior se pronunció sobre los planteamientos que vertió el aquí disconforme, y determinó esencialmente que:
 - i. No hubo irregularidades en el procedimiento de revisión de los informes de precampaña ni en el procedimiento sancionador oficioso y, por ende,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

tampoco se vulneró el derecho de audiencia en perjuicio de las personas físicas sancionadas.

- ii. Los inconformes sí tenían la obligación de presentar informes de precampaña, porque tuvieron el carácter de precandidatos y realizaron gastos de precampaña, como se demostró con los hallazgos detectados por la autoridad electoral nacional.
- iii. En el caso se actualizó la infracción consistente en la omisión de rendir informes, porque éstos no se rindieron en las oportunidades que se concedieron para ello; además, si bien MORENA intentó presentar los informes el veintidós de marzo del año en curso, tal actuación se dio cuando ya no era posible llevar a cabo la fiscalización, razón por la cual no se puede tener por acreditada la falta consistente en la rendición extemporánea de los informes.

182. Consecuentemente, se insiste, los planteamientos sintetizados ya no pueden analizarse en esta ejecutoria, al girar en torno a:

- 1) La infracción a las formalidades esenciales en el procedimiento en el procedimiento sancionador de origen y, consecuentemente, a la violación a los derechos fundamentales de audiencia y debido proceso;
- 2) La falta de requisitos del dictamen de fiscalización;
- 3) La omisión de la autoridad administrativa de dar respuesta a un escrito presentado por el partido político Morena, en donde petitionó que se abrieran los módulos del Sistema Integral de Fiscalización correspondiente al periodo de precampañas; y
- 4) La inexistencia de incumplimiento a una obligación por parte del precandidato, al haber rendido el informe de ingresos y gastos en forma oportuna, ante el partido político, así como la indebida valoración que sobre dicho documento realizó la responsable.

D.3.2. Interpretación equivocada del artículo 229, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

- Los disconformes expresan que les causa agravio que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya realizado una interpretación equivocada del artículo 229, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé que si un precandidato incumple con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

precampaña dentro del plazo legal, y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.

- Añaden que la responsable únicamente atendió al contenido literal de la disposición, pero omitió advertir que dicha disposición admite varias interpretaciones que dan lugar a materializar tres supuestos de excepción a la sanción de pérdida del derecho a la candidatura en los casos en que se demuestre que no fue presentado el informe de ingresos y gastos de precampaña.
- Indican que no se podrá decretar la referida sanción cuando se actualicen los casos siguientes:
 - a) Cuando un partido incumple la obligación de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña, por causas imputables a él;
 - b) Cuando el precandidato incumple la obligación de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña, por contar con imposibilidad material, no atribuida al precandidato;
 - c) Cuando un precandidato incumple la obligación de entregar su informe, pero no es requerido por el partido político, ni por el órgano electoral, otorgándole un plazo perentorio para hacerlo.
 - d) Cuando un precandidato cumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos, pero este no lo entrega a la Unidad Técnica de Fiscalización.
- Sobre esas bases, sostienen que para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitiera una determinación de respeto al derecho humano a ser votado, debió realizar una interpretación conforme de las disposiciones de mérito, es decir, interpretar el dispositivo en comento a la luz del derecho humano a ser votado, contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en la que se adoptara la interpretación más favorable al derecho humano a ser votado; sin embargo, al no haber advertido dichas formas, es claro que el Consejo General arribó a una interpretación restrictiva del derecho a ser votado.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- Afirman que el Consejo General arribó a una interpretación restrictiva del derecho a ser votado y, en cambio, aplicó una interpretación extensiva a la norma en la parte que prevé la pérdida del derecho a ser registrado, a pesar de que MORENA no le dio la oportunidad de que pudiera presentar el informe, y que reconoció que no propició las condiciones para que el precandidato pudiera rendirlo, lo que deja en claro que la responsabilidad es única y exclusiva de dicho instituto político.
183. Tales agravios son **inoperantes**, porque los inconformes parten de una premisa inexacta, ya que de la resolución controvertida no se advierte que la responsable haya aplicado de manera directa el contenido del artículo 229, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé que si un precandidato no rinde el informe de ingresos y egresos de precampaña, será sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en caso de haber obtenido el registro, con su cancelación.
184. Al respecto, el análisis llevado a cabo por la responsable pone de relieve que no actuó en los términos señalados, sino que, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, analizó los elementos objetivos y subjetivos que rodearon el hecho constitutivo de la infracción, es decir, no aplicó automáticamente la norma indicada en el párrafo inmediato anterior.
185. De igual forma, es importante señalar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no podía realizar las interpretaciones que menciona el inconforme, porque éstas, en realidad, se orientan a establecer causas que excluyen la responsabilidad, lo cual es un aspecto que ya quedó definido en la ejecutoria mencionada en el párrafo anterior.
186. En ese sentido, no reporta beneficio al actor la tesis que cita, de rubro: **“INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS”**, porque su lectura refuerza la consideración plasmada

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

en el párrafo anterior, en el sentido de que las interpretaciones que plantea el inconforme, se orientan a establecer la inexistencia de la responsabilidad.

D.3.3. Presunción de inocencia

187. De igual manera, son inoperantes los agravios relacionados con la vulneración al principio de presunción de inocencia, porque este derecho que tiene múltiples vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular aspectos de un proceso sancionador, opera hasta el momento en que se determina en definitiva la responsabilidad del infractor; de manera que como en la especie tal aspecto ya fue definido en una sentencia previa y solo resta examinar lo relativo a la individualización de la infracción, no es factible emprender el estudio de ese postulado en esta ejecutoria.

D.3.4. Omisión de analizar alegatos.

188. Los inconformes aducen que les causa agravio que la autoridad responsable no haya tomado en consideración los alegatos que presentaron después de que la Sala Superior revocó la primera resolución dictada por el Instituto Nacional Electoral, a pesar de que se presentaron antes de que se emitiera la resolución aquí impugnada.

189. Tales argumentos resultan ineficaces, en primer lugar, porque la resolución ahora controvertida se dictó en cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, en la que revocó la primera resolución dictada en los procedimientos oficiosos de origen y se ordenó a la autoridad nacional electoral emitir una nueva con base en los lineamientos ahí fijados.

190. Es decir, los efectos de la sentencia dictada por la Sala Superior en el mencionado juicio ciudadano no renovaron la oportunidad de los inconformes para formular alegatos en los procedimientos de origen, razón por la cual se encuentra ajustada a derecho la decisión del Instituto Nacional



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

Electoral de no tomar en consideración los alegatos a los que se refieren los inconformes.

191. Sumado a lo anterior, la referida circunstancia no dejó en estado de indefensión a los disidentes, pues estuvieron en aptitud de promover los medios de impugnación que ahora se resuelven, en los cuales tuvieron la oportunidad de expresar los argumentos que estimaron convenientes.

D.3.5. Indebida distinción en la imposición de la sanción.

192. Tampoco asiste razón a los inconformes cuando señalan que la responsable, de manera indebida, sancionó de manera distinta a dos precandidatos que cometieron la misma falta, pues a Luis Walton Aburto le impuso una multa y a J. Félix Salgado Macedonio la pérdida del derecho a ser registrado como candidato.
193. Dicho argumento es **infundado**, porque lo indebido o no de una resolución debe emanar de la contravención a un marco legal o fáctico, es decir, que lo afirmado por la autoridad no corresponda a los hechos, a las normas o a su interpretación jurídica; mas no puede hacerse depender del sentido de las decisiones adoptadas en casos diversos, aun en resoluciones que por su estructura tienen el carácter de complejas, dado que contienen actos de decisión independientes entre sí, como ocurre, por ejemplo, cuando se individualizan sanciones a diversas personas, pues el operador jurídico debe tomar en cuenta en cada caso los elementos objetivos y subjetivos que rodean el hecho constitutivo de la infracción.
194. En el caso, el Instituto Nacional Electoral tuvo por demostrado que los dos precandidatos mencionados incurrieron en la misma infracción, porque ambos omitieron rendir sus informes de precampaña, pero al individualizar la sanción estableció que procedía imponer a Luis Walton Aburto una multa, mientras que a Félix Salgado Macedonio le impuso la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado.
195. No obstante, la sanción que adoptó la responsable en relación con el ciudadano Luis Walton Aburto, no puede constituir el parámetro para

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

evidenciar lo indebido de la sanción impuesta a J. Félix Salgado Macedonio, ya que al margen de que la parte inconforme no indica las razones fácticas que permitan ubicarlo exactamente en la misma situación que consideró la responsable para imponer al primero la sanción consistente en la multa, lo trascendente es que dichas decisiones se sustentan en aspectos fácticos diversos.

196. En efecto, respecto de J. Félix Salgado Macedonio, el Instituto Nacional Electoral tomó en cuenta, entre otras cuestiones, que sí tuvo el carácter de precandidato de MORENA, pues incluso su precandidatura fue la única que se registró; asimismo, destacó que la referida persona se negó sistemáticamente a rendir los informes de precampaña en las oportunidades que se concedieron para tal efecto.
197. En cambio, respecto de Luis Walton Aburto, la autoridad responsable consideró que, aunque realizó actos de precampaña, nunca tuvo certeza sobre su situación real, lo que incluso lo motivó a promover diversos medios de impugnación; además, estimó que la referida persona, a diferencia de los otros precandidatos, sí tuvo la voluntad de la transparentar los recursos que utilizó en su precampaña, porque al comparecer al procedimiento oficioso exhibió documentación comprobatoria de gastos por un monto superior a los quinientos mil pesos; y, sobre todo, consideró que el infractor no logró el registro interno dentro del partido interno de selección del partido MORENA y, menos aún, la candidatura a la gubernatura del estado de Guerrero, por lo que concluyó que los principios de rendición de cuentas y equidad en la contienda no sufrieron la misma afectación.
198. Dichas razones, que no son refutadas, ponen de relieve que el Instituto Nacional Electoral, a partir de considerar aspectos fácticos diversos, arribó a conclusiones diferentes; de ahí que no existan bases para concluir que la resolución sea indebida, por el motivo que alega.

D.3.6. Omisión de analizar las directrices dadas por la Sala Superior

199. Por otra parte, los inconformes exponen que la autoridad responsable fue omisa en analizar puntualmente las directrices de la sentencia dictada en el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados. Al respecto expone los siguientes motivos de inconformidad.

200. Los accionantes aducen que el Consejo General responsable omitió analizar que tenía imposibilidad de presentar el informe de gastos, por lo que no debió ser sancionado con la pérdida del registro. Así, precisa que, la resolución no está debidamente fundada y motivada, ya que se omitió considerar que:

- El estudio o análisis que realizara al caso concreto debía tener como directriz maximizar el adecuado y eficaz ejercicio del derecho fundamental a ser votado, por lo que la aplicación de la norma y en su caso su interpretación debía favorecer en todo momento este derecho humano.
- La finalidad que se perseguía con la posible imposición de la sanción relativa a la cancelación o pérdida del derecho a ser registrado como candidato(a) de un partido político.
- El marco normativo que en este enfoque adquiere, precisamente, el derecho humano al voto; el ejercicio de ponderación de la sanción que debía aplicarse en cada caso concreto.
- Mediante un test de proporcionalidad, determinar, la idoneidad, necesidad y razonabilidad de la medida restrictiva que se deba aplicar en cada caso concreto, teniendo como premisas fundamentales que debería "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, así como que la interpretación de la norma que más favorece a los precandidatos es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de infracción, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme y sistemática -y armónica de los artículos 229, 445 y 456 de la LEGIPE- se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes".
- Justificar la decisión de escoger una sanción dentro del catálogo legal que permitiera corregir la supuesta infracción normativa, y no sólo realizar una pretendida fundamentación y motivación; es decir, debió analizar y pronunciarse respecto a cada uno de los supuestos de sanción para

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

determinar por qué no eran adecuados o suficientes para reprimir la supuesta conducta infractora.

201. La Sala Superior considera que lo alegado deviene **infundado**, debido a que los actores parten de una premisa inexacta, consistente en que no se puede aplicar la sanción correspondiente a la pérdida o cancelación del registro, sin que se afecte su derecho humano a ser votado, siendo que, a fin de garantizarle tal derecho subjetivo, debió optar por una sanción menos gravosa y que cumpla los parámetros de ser inhibitoria de conductas similares.
202. Lo infundado de lo alegado radica en que la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, no determinó que no se podría aplicar la sanción consistente en la cancelación o pérdida del derecho a ser registrado como candidato a fin de dotar de eficacia y vigencia al derecho a ser votado, sino que concluyó que no se debía realizar una interpretación literal de lo previsto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
203. En un primer momento, la Sala Superior consideró que la sanción consistente en la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado como candidato, resulta apegada al orden constitucional mexicano, ya que es acorde a las finalidades de la fiscalización.
204. Sin embargo, la Sala Superior concluyó que de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 229 y 456 de la citada ley general, se debía considerar que no se podía aplicar en “automático” la sanción consistente en la cancelación o pérdida del derecho a ser registrado como candidato.
205. Así, se concluyó que, en cada caso, se debían analizar las condiciones de ejecución, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como la intencionalidad, es decir, la autoridad sancionadora está 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.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

206. A fin de evidenciar los anteriores asertos, se considera ilustrativo transcribir las partes de la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, mismas que son al tenor siguiente:

[...]

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

Lo anterior, al tratarse de una medida que protege la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, inciso c), segundo párrafo,¹² de la Constitución federal. Consecuentemente, no puede acogerse la pretensión de los demandantes de inaplicar al caso concreto tales disposiciones.

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

[...]

Como se dijo, se considera **fundado parcialmente** el agravio de la parte actora, ya que, si bien, la pérdida o cancelación del registro es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales — como ya lo estableció la SCJN—, lo cierto es que los artículos 229 y 456 de la LEGIPE no pueden interpretarse de manera literal de tal manera que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo hizo el INE.

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

¹² “Art. 41 [...]

II. [...]

c) [...]

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

[...]”

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

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

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

[...]

207. En este orden de ideas, no le asiste razón al recurrente en cuanto a que, a fin de preservar su derecho a ser votado, no se debió aplicar la sanción consistente en la cancelación o pérdida del derecho a ser registrado como candidato, ya que, como razonó por parte de la Sala Superior, sí es dable aplicar esa sanción, siempre que resulte acorde a las condiciones particulares, objetivas y subjetivas, del infractor y de la comisión de la infracción. Por tanto, ante la posibilidad de que se pueda aplicar esa sanción, dependiendo del caso concreto, deviene infundado lo alegado.
208. Ahora, la Sala Superior advierte que el inconforme alega que, en el caso se debió realizar un test de proporcionalidad a fin de verificar si fue adecuada o no la imposición de la sanción. Al respecto, este órgano colegiado considera que este alegato, debe ser atendido de forma posterior, ya que el mismo depende de los resuelto por la responsable en diversas consideraciones, especialmente en los apartados:
- i. Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
 - ii. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
 - iii. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
 - iv. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

- v. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- vi. El monto económico o beneficio involucrado; y
- vii. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

209. Destacando que, en agravios subsecuentes, el accionante controvierte lo determinado por la responsable en esos apartados, por lo que resulta necesario, en principio verificar la legalidad de lo expuesto por el Consejo General, para posteriormente, verificar la proporcionalidad de la sanción.

D.3.7. Individualización de la sanción

210. Respecto a los apartados: “*i. Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral*” y “*ii. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora*”, dados los argumentos planteados, mismos que guardan una íntima relación, se analizarán de forma conjunta.

211. En relación con el elemento consistente en **la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado para presentar el informe dentro del plazo legal**, los recurrentes manifiestan sustancialmente que:

- Es falsa la aseveración de falta de voluntad, ya que sí se presentó el informe el nueve de enero ante el partido político y después el mismo partido lo presentó ante la autoridad electoral el veintidós de marzo, días antes de que se discutiera la resolución en el Consejo General.
- El Consejo debió haber devuelto a la Unidad Técnica de Fiscalización el informe para que realizara mayores diligencias para esclarecer los hechos.
- Por lo tanto, debió analizar si la voluntad de cumplir con la presentación del informe fue efectiva.

212. Por su parte, en cuanto al elemento de individualización consistente en **el momento en que fue presentado el informe** exponen que:

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- La autoridad electoral incurre en una contradicción, con el apartado anterior ya que en aquel señala que no presentó el informe y en este apartado que lo hizo hasta el veintidós de marzo.
- Dicho informe se presentó ante el partido, desde el nueve de enero, por lo que la responsabilidad de la entrega del informe recae en el partido.
- La autoridad pone en duda la veracidad de la presentación del informe ante el partido el nueve de enero, sin embargo, lo hace sobre la base de afirmaciones genéricas.
- Lo anterior pone en evidencia que la autoridad electoral no pretendió dar cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Superior en el sentido de antes de imponer la sanción máxima debía explorar otras alternativas (sanciones) que no limitaran de manera absoluta el derecho de ser votado, y conciliaran los principios de la labor fiscalizadora.

213. Tales argumentos resultan ineficaces, ya que no son aptos y suficientes para combatir las conclusiones de la autoridad responsable. Esto es así, ya que se pretende reabrir el debate jurídico sobre cuestiones que ya quedaron resueltas juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, como son las relativas a la eficacia jurídica de la presentación de los informes

214. Para esto, es importante tener en cuenta lo señalado por esta Sala Superior en la parte que interesa sobre la presentación de dichos informes, en el apartado “7.3.3.3 *Los informes de precampañas presentados por MORENA ad cautelam de Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, y el que presentó por su parte, Luis Walton Aburto, no pueden ser considerados como extemporáneos*”, se señaló lo siguiente:

En el caso concreto, MORENA presentó, ad cautelam, los informes en ceros respecto de los precandidatos Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros⁶⁶—el veintidós de marzo—, casi un mes después de que concluyera el procedimiento de revisión de informes de gastos de manera que fue imposible la fiscalización de las precampañas de los precandidatos inconformes, por lo que de acuerdo con el criterio de la Sala Superior en materia de fiscalización, ya no se encontraban ante la extemporaneidad de su presentación sino en omisión. En esas circunstancias, la infracción cometida por MORENA y sus precandidatos no puede encuadrarse en una mera presentación tardía de los informes, sino que debe considerarse que el partido y los precandidatos Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros no presentaron los informes a los que estaban obligados.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

[...]

En ese orden de ideas, los informes presentados por MORENA respecto de los precandidatos Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros no pueden considerarse como válidos, ni siquiera de manera extemporánea, ya que, según el dicho de los promoventes, las constancias que obran en el expediente y lo señalado en la resolución reclamada, los escritos fueron recibidos el veintidós de marzo una vez que concluyó el procedimiento de revisión de informes de precampaña para la gubernatura de Guerrero; es decir, el pasado veintiséis de febrero.

[...]

Se insiste que conforme al criterio de esta Sala Superior se entiende por no presentado el informe cuando se hace una vez que sea inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos en la ley para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad, sin que sea posible considerar algún otro momento, tal y como acontece en el caso concreto.

[...]

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

[...]

En ese sentido, debe señalarse que ni MORENA en el procedimiento de revisión de informes ni los precandidatos sancionados en el procedimiento oficioso (en los tres momentos que tuvieron para presentar pruebas: emplazamiento, alegatos y requerimiento de información) hicieron valer esa excluyente de responsabilidad; por el contrario, insistieron en todo momento en que ellos no eran precandidatos, que no habían realizado actos de precampaña y que no tenían la obligación de informar nada al no estar registrados como precandidatos. Consecuentemente, ante esta Sala Superior, no pueden atenderse las alegaciones y pruebas tendentes a demostrar que los precandidatos no tienen responsabilidad y que esta solo recae en el partido, pues podría tratarse de una maniobra artificiosa para evadir la responsabilidad por la omisión en la que se incurrió y su consecuente sanción.

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

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

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

[...]

215. Como se aprecia, la temática planteada ya fue materia de estudio en el juicio primigenio, en donde la Sala Superior claramente señaló que el informe debía tenerse por no presentado, esto es, ni siquiera se admitió la posibilidad de que pudiera tener el carácter de extemporáneo ya que la Sala Superior tomó en cuenta que, a la fecha en que se presentó el informe la autoridad electoral ya no estaba en posibilidad material de analizarlo.
216. También, en el juicio citado, se desestimó el argumento relativo a la supuesta presentación del informe ante el partido el diez (sic) de enero, ya que en ninguna de las etapas del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, los precandidatos y el partido político aportaron dicha documentación, incluso, la autoridad electoral retoma las consideraciones de este órgano jurisdiccional en el sentido de que de admitir esta justificación “[...] podría tratarse de una maniobra artificiosa para evadir la responsabilidad por la omisión en la que se incurrió y su consecuente sanción”.
217. Por lo que hace a la afirmación de que la autoridad electoral debió valorar la viabilidad de imponer otra sanción que no restringiera, de manera absoluta el derecho al sufragio y conciliara la función fiscalizadora y los bienes jurídicos protegidos, es decir, que la autoridad responsable debió realizar un test de proporcionalidad, ésta, como se dijo, será analizada una vez que se estudien los conceptos de agravio relativos a los apartados específicos que la responsable tuvo como insumos para decretar la calificación de la gravedad de la infracción, así como para su correspondiente individualización.
218. Así, debe tomarse en cuenta que en la ejecutoria objeto de cumplimiento por la autoridad responsable se razonó que una de las circunstancias a considerar para la individualización de la sanción comprendía el “principio o la voluntad de cumplir por parte de los candidatos obligados por la normativa de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

fiscalización, dentro del plazo establecido en la normativa electoral, o bien, el que en su caso conceda el Instituto Nacional Electoral”¹³.

219. En ese sentido, se afirmó que “debe valorarse la disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe, el momento en que lo presenta y las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción”¹⁴.
220. Por otro lado, este Tribunal también le ordenó a la autoridad responsable que individualizara nuevamente la sanción impuesta al ciudadano actor a fin de que considerara las circunstancias objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción, entre ellas, la posible intencionalidad y los medios de ejecución de la conducta, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación¹⁵.
221. Por tanto, la Sala Superior advierte que tal como sostuvo la autoridad responsable, dentro de las circunstancias subjetivas debía ser considerada la actitud procesal que el ciudadano actor mostró durante el procedimiento administrativo sancionador y valorar las oportunidades que tuvo para que, en respuesta a distintos requerimientos como son el emplazamiento, los alegatos o cualquier otro requerimiento de información, presentara el informe omitido.
222. En ese contexto, fue correcto que la autoridad administrativa analizara el caudal probatorio para identificar si en las respuestas del ciudadano actor a diversos requerimientos de la autoridad éste realizó manifestaciones sobre el posible cumplimiento de su obligación o realizó actos tendentes a dicho cumplimiento.
223. La autoridad responsable al valorar dichas respuestas evidenció que el ciudadano actor, en el marco de la sustanciación del procedimiento, contó con distintas oportunidades de transparentar su situación en relación con sus ingresos y gastos de precampaña y se limitó a negar los hechos sin

¹³ Véase, sentencia dictada en el SUP-JDC-416/2021 y acumulados., pág. 88.

¹⁴ Ibidem, pág. 89.

¹⁵ Véase efectos de la sentencia, inciso e).

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

presentar información alguna sobre la presentación del informe al partido político ni aprovechar la ocasión para presentarlo.

224. En ese sentido, la autoridad vinculó dichas respuestas con el momento en que fue presentado el informe hasta el veintidós de marzo y con el contenido del mismo, puesto que valoró la falta de ánimo en el cumplimiento con:

- La presentación en ceros a pesar de los hallazgos detectados por la autoridad fiscalizadora;
- La fecha del informe correspondiente al nueve de enero y la ausencia de acuse por parte del partido político, lo que indicaba la fabricación de pruebas por parte del ciudadano actor puesto que ello no había sido informado previamente al dar respuesta los requerimientos.

225. Además, la autoridad administrativa destacó que en un precedente similar en el que el precandidato también había sido postulado por el mismo partido político, se había precisado cuál era la normatividad aplicable por lo que no se podía invocar error alguno en la interpretación¹⁶.

226. Asimismo, la autoridad asentó la inexistencia de elemento alguno que evidenciara que el precandidato hubiera cuestionado al partido político sobre el carácter de precandidato y, contrario a ello, había evidencia que demostraba que se ostentó con esa calidad.

227. En consecuencia, esta Sala Superior advierte que fue correcto que la autoridad responsable valorara la disposición procesal del ciudadano actor durante la tramitación del procedimiento administrativo pues así se ordenó en la ejecutoria, no obstante, la parte recurrente omite cuestionar frontalmente las consideraciones de la autoridad responsable que le llevaron a sostener la ausencia de disposición procesal o de algún principio en el cumplimiento de la obligación en la presentación del informe de ingresos y egresos.

¹⁶ La autoridad responsable refirió a lo resuelto en el SUP-JDC-1521/2016 y a la distinción entre la obligación solidaria atribuible a los partidos políticos y a los precandidatos respecto de la presentación del informe de ingresos y egresos. Véase, resolución impugnada, págs. 21 y 22.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

228. Respecto de los apartados “*iii. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan*”, “*iv. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción*” y “*v. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación*”, lo alegado guarda estrecha relación, por lo que será analizado de forma conjunta.
229. El actor aduce que, en cuanto a **la naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan**, la responsable se limitó a concluir que la conducta desplegada lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, al omitir presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, pues no sólo no lo presentó, sino que inclusive se “intentó engañar a la autoridad fiscalizadora”.
230. Al respecto, manifiesta que la autoridad no tomó en consideración que sí presentó el respectivo informe ante el partido y la propia autoridad antes que emitiera su resolución, por lo que pudo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, solicitar la continuación de la investigación y en su caso valorar y constar lo aseverado en dicho informe, y no como sucedió, proceder a emitir una resolución ante una falta que en todo caso puede estimarse de forma.
231. Por otra parte, expone que los argumentos son completamente vagos y genéricos, pues en modo alguno se analiza o explica cuáles son las consideraciones en las que se basa la responsable para arribar a una afirmación tan temeraria en el sentido de que MORENA o él pretendieron “engañar” a la instancia fiscalizadora.
232. Señala que nunca, en todos los procesos de revisión a los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos que ha realizado la Unidad Técnica de Fiscalización, se ha dicho que la falta consistente en la omisión de reportar un gasto implica un “ánimo de engañar a la autoridad electoral” como aduce la responsable. Es más, ni siquiera en aquellos casos en los que la responsable ha sancionado a los sujetos obligados por la conducta denominada “reporte con falta de veracidad”, se ha expuesto en el apartado

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

de la individualización de la sanción que dicha conducta está precedida de "un ánimo evidente de querer engañar a la autoridad electoral", mucho menos se ha considerado esta situación como agravante para la imposición de sanciones.

233. Además, que este órgano judicial podrá advertir que la responsable no cumplió con lo mandado en la sentencia, pues era en este apartado donde debía haber realizado el test de ponderación, entendiendo por éste el ejercicio que analiza los conflictos existentes en un caso específico entre dos o más derechos o valores jurídicamente tutelables, a fin de establecer adecuadamente una relación de precedencia condicionada.
234. En lo tocante a **las circunstancias particulares objetivas y subjetivas** en las que, en todo caso, se cometió la infracción, se expone que la responsable simple y sencillamente vuelve a ser repetitiva e insistente en afirmar que, en el caso concreto, no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, lo que es completamente falso e incorrecto.
235. Argumenta lo anterior, porque aduce que sí presentó el informe de precampaña, primero ante MORENA el nueve de enero de dos mil veintiuno y después ante el Instituto Nacional Electoral, a través del escrito que presentó MORENA el 22 de marzo del año que transcurre, días antes de que siquiera se discutiera en la Comisión de Fiscalización el proyecto de resolución, lo que acredita que sí hubo voluntad de cumplir en la rendición de los informes.
236. Respecto al apartado relativo a si **hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación**, se señala que, la responsable afirma que de las constancias que obran en el expediente, se advierte que el ciudadano sancionado sí conocía el resultado de su actuar, por lo que indebidamente concluye que supuestamente se cumplen con los elementos constitutivos del dolo directo.
237. Expone que la responsable hace un viraje completo sobre el criterio de culpabilidad que había sostenido originalmente en la resolución



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

INE/CG327/2021, y por si fuera poco, jamás explica ni detalla a plenitud los motivos por los que decidió cambiar la calificación de la conducta de culposa a dolosa, máxime que ya había determinado que la calificación de la falta consistente en la omisión de presentar informes de precampaña constituía una conducta culposa, al no contar dentro del expediente con elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de cometer dicha falta y, con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades de ella derivadas.

238. En principio se debe mencionar que los agravios son **infundados** pues la autoridad justificó la intencionalidad en la comisión de la conducta apoyándose en criterios jurisprudenciales aplicables.
239. La autoridad responsable valoró las constancias del expediente y concluyó que se cumplían con los requisitos que acreditan los elementos constitutivos del **dolo directo**, conforme a los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubro: “DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS”¹⁷, y “DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL”¹⁸.
240. Para ello, la autoridad manifestó que se acreditaron los elementos respectivos. El elemento **cognitivo** porque el hoy actor conocía previamente las disposiciones legales electorales, por tanto, de la obligación y su sanción; y el elemento **volitivo** porque omitió presentar el informe de precampaña y fue omiso en exhibir en el momento procesal oportuno la documentación para acreditar que lo entregó al órgano interno de MORENA.
241. En ese sentido, la autoridad responsable acreditó el dolo mediante la prueba circunstancial, en la que consideró:

¹⁷ Registro digital: 175605, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVI/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206, Tipo: Aislada

¹⁸ Registro digital: 175606, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVII/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 205, Tipo: Aislada.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- La presentación de documentación con información ineficaz;
- La intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió, porque el ciudadano actor insistió en que no era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que no tenía la obligación de informar nada. En ese sentido, ni el partido político ni el precandidato hicieron valer el supuesto excluyente de responsabilidad sobre la presentación del informe por el precandidato al partido político.
- Aunado a que el ciudadano actor fue el único que obtuvo el registro como candidato derivado de la convocatoria del partido y posteriormente fue registrado como candidato, con lo que se fijó su voluntad de incumplir la Ley.

242. En consecuencia, la autoridad apuntó que es incuestionable que el ciudadano desplegó una conducta dolosa al no presentar el informe de precampaña a pesar de conocer que le era exigible y que existían hallazgos sobre la comisión de actos de precampaña a su favor. Aunado a que con posterioridad presentó un informe en ceros con lo que quiso aparentar una situación que no es real.

243. Al respecto, tal como refiere la autoridad responsable, la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **puede válidamente acreditarse el dolo directo mediante la prueba circunstancial** al ser un elemento que atañe a la psique del individuo¹⁹.

244. En ese sentido, el máximo tribunal ha destacado que la autoridad jurisdiccional al valorar la intencionalidad del sujeto **goza de libertad para emplear todos los medios de investigación no reprobados en la Ley** a fin de demostrar los elementos del delito, entre los que se encuentra el dolo, por lo que puede apreciar en conciencia el valor de los indicios siempre que se apoye en razonamientos lógicos.

245. Por otra parte, resulta **infundado** lo alegado en el sentido de que la calificación de la conducta del ciudadano como dolosa, no está

¹⁹ Op. Cit. Tesis: 1a. CVII/2005.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

debidamente motivada, ya que no está corroborada mediante un nexo causal y demostrativo de la intención, sino que parte de meras inferencias.

246. Para evidenciar tal aserto, es importante señalar que respecto de los rubros relativos a la “intencionalidad de la conducta y medios de ejecución”, y a la “comisión intencional” de la misma, la responsable estableció que se materializó el dolo directo, porque el infractor, al manifestar su interés en participar como precandidato a un cargo de elección popular, adquirió obligaciones y, por ende, conoció las mismas, aunado a que a pesar de que fue requerido durante el procedimiento sancionador, continuó en la omisión de presentar el informe, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en su precampaña.
247. Al respecto, se precisa que, como afirma la parte actora, tratándose de la intencionalidad de la conducta, el operador jurídico, con base en las constancias que integren el sumario, debe examinar cuáles son los elementos que revelan la intención del infractor en llevar a cabo una acción o en incurrir deliberadamente en una omisión.
248. Es decir, al individualizar la sanción en materia electoral, no es dable simplemente considerar, desde el punto de vista formal, si una infracción es de acción o de omisión, ni ceñirse a las características del infractor, pues no se trata de atender acríticamente la clasificación genérica de aquella o la personalidad del sujeto, sino que deben ponderarse datos objetivos que revelen cuál fue la conducta de la persona y todas las circunstancias concurrentes que incidan objetiva y efectivamente para formar la convicción de que, al actuar de alguna manera u omitir una acción, el infractor concibió y quiso el resultado de su conducta, pues solo de esa manera es factible aumentar o disminuir el grado de reproche.
249. Así, se debe precisar que el dolo, como un elemento de la conducta infractora, se inscribe en la intencionalidad, la cual puede ser definida como un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

250. En este sentido, se debe tener presente que, la Sala Superior sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-125/2008 que, cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por "dolo", todas coinciden en señalar que debe ser considerado como una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley, es decir, es la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad sancionadora.
251. En esa misma resolución, se estableció que para considerar que un sujeto obligado en materia de fiscalización actúa con dolo, se debe acreditar que intencionalmente no reportó sus operaciones u ocultó información a fin de no incurrir en responsabilidad al momento de llevarse a cabo la revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad.
252. Por ende, si para la configuración del dolo se debe entender la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral, entonces son esos actos (mediante los cuales se trata de engañar) los que de estar probados permiten afirmar que se procedió con dolo.
253. Además, la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-231/2009, sostuvo que el dolo debe estar acreditado ya sea con elementos de prueba suficientes o por conducto de indicios que concatenados con otros medios de convicción se pueda determinar su existencia.
254. No se debe perder de vista, que sobre el tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis con rubro "DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS", señala que el dolo directo se compone de dos elementos: **i)** el intelectual o cognoscitivo y **ii)** el volitivo. El primero parte de que el conocimiento es el presupuesto de la voluntad, toda vez que no puede quererse lo que no se conoce, por lo que para establecer que el sujeto activo quería o aceptaba la realización de un hecho previsto como delito, es necesaria la constancia de



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

la existencia de un conocimiento previo; esto es, el sujeto activo debe saber qué es lo que hace y conocer los elementos que caracterizan su acción como típica, de manera que ese conocimiento gira en torno a los elementos objetivos y normativos del tipo, no así respecto de los subjetivos. Por otro lado, el elemento volitivo supone que la existencia del dolo requiere no sólo el conocimiento de los elementos objetivos y normativos del tipo, sino también querer realizarlos. Así pues, se integran en el dolo directo el conocimiento de la situación y la voluntad de realizarla.

255. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la tesis de rubro: “DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL”, donde se establece que el dolo no sólo puede ser comprobado con la prueba confesional, sino que la prueba indiciaria permite que a través de hechos conocidos que no constituyen acciones violatorias de la norma, se pueda llegar a la acreditación del dolo, concatenando hechos y utilizando los principios de la lógica y las máximas de la experiencia.
256. De lo anterior se puede advertir que los criterios asumidos por los órganos jurisdiccionales en materia penal, así como los establecidos por la doctrina para definir el dolo, a la luz de la tesis de la Sala Superior con rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador.
257. Conforme a lo expuesto, la Sala Superior considera que no asiste razón a los recurrentes, por lo que la determinación impugnada se ajusta a derecho, que en el presente caso sí existió una conducta dolosa por parte de J. Félix Salgado Macedonio.
258. En primer lugar, se debe precisar que se cumple con el elemento intelectual o cognitivo, como precisó la responsable, toda vez que se parte del hecho cierto de que J. Félix Salgado Macedonio conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de fiscalización de los

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

gastos de precampaña; es decir, conocía los supuestos, términos y condiciones a los que debe sujetar su conducta, en consecuencia, tenía conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que la omisión de reportar gastos conllevaría la aplicación de una sanción.

259. Así, en la resolución ahora impugnada, la responsable advirtió que “se advierte que Félix Salgado Macedonio, sí conocía el resultado de su actuar, pues inclusive el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, por conducto del partido Morena, hizo llegar a esta autoridad electoral un informe de precampaña en ceros”.
260. Aunado a lo anterior, resulta evidente que, conforme a lo expuesto y razonado por la responsable, el ciudadano tenía conocimiento de que los precandidatos tienen el deber de presentar un informe de precampaña, ya que, durante la sustanciación del procedimiento, adujo que él no tenía el deber de presentar el informe al no tener la calidad de precandidato, argumento que refuerza que tiene conocimiento pleno de la normativa aplicable en materia de fiscalización de precampañas y las consecuencias ante su incumplimiento.
261. En ese sentido, acreditado el elemento cognitivo, se debe verificar si se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, mismo que en el particular sí se acredita, ya que al conocer previamente la obligación que tenía de presentar el informe de gastos de precampaña fue hasta el veintidós de marzo de dos mil veintiuno que presentó el informe en ceros, por lo que se acredita sin lugar a dudas el elemento volitivo.
262. Al respecto, se debe precisar que el precandidato sancionado, tenía pleno conocimiento de que gozaba de tal calidad —precandidato—, situación que además, ya quedó definida, en definitiva por la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, ya que este órgano jurisdiccional resolvió que: “Por lo tanto, aunque el actor señala que no se posicionó electoralmente, lo cierto es que de la argumentación de la responsable



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

en relación con el material publicado en su perfil de Facebook durante el periodo de precampañas está acreditado lo siguiente: el promovente afirmó que se registró como precandidato al Gobierno de Guerrero; que estuvo presente en diversos eventos y lugares de Guerrero; que realizó recorridos; su afinidad con el partido MORENA; que hizo llamados al voto o utilizó expresiones equivalentes como las relativas a que iba a ganar las encuestas y manifestó que en ¡la Encuesta Félix es la respuesta!”

263. Por tanto, si el ciudadano sancionado, teniendo la calidad de precandidato, omitió presentar el informe de precampaña, situación que también ya quedó juzgada en definitiva, y conocía del alcance de la norma, en el sentido del deber de los precandidatos de registrar sus ingresos y egresos en su contabilidad, pero omitió realizar ello, aunado a que tuvo una conducta procesal que evidencia su voluntad de ocultamiento ya que al comparecer al procedimiento sancionador en materia de fiscalización se limitó ante la autoridad responsable a manifestar que no tenía el deber de presentar el informe al no ser precandidato y que no había realizado actos de precampaña, a juicio de la Sala Superior de los elementos descritos queda acreditada, ya que existen pruebas suficientes, la existencia del dolo directo.
264. Al respecto, se debe mencionar que, la Sala Superior considera, como tomó en cuenta el instituto Nacional Electoral, se cuentan con los siguientes hechos e indicios:
- i. MORENA manifestó en su comparecencia al procedimiento sancionador que, en el punto cuatro de la convocatoria al proceso interno de selección de la candidatura para la gubernatura del estado de Guerrero, existía una **contundente limitante** para las y los aspirantes de procurar la generación de eventos o diversa publicidad que pudiera favorecer su posicionamiento como aspirantes. Razón por la cual no efectuó registro en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos de los aspirantes en el periodo de precampaña.
 - ii. J. Félix Salgado Macedonio, al comparecer al procedimiento sancionador y en su escrito de alegatos, señaló que solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección a la candidatura a Gobernador de Morena.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- iii. J. Félix Salgado Macedonio negó la realización de actos de precampaña con el carácter de precandidato de Morena.
- iv. En la página https://morena.si/wpcontent/uploads/2021/03/Registro-Guerrero_REPO.pdf se identifica el registro de Félix Salgado Macedonio en el procedimiento interno de selección.
- v. Conforme a lo resuelto en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, J. Félix Salgado Macedonio tuvo dos momentos para presentar pruebas: a) emplazamiento y b) alegatos, sin que exista alguna constancia que evidencie que presentó el informe de precampaña, por el contrario, continuó negando tener el deber y haber realizado actos de precampaña.
- vi. El veintidós de marzo de dos mil veintiuno, MORENA presentó *ad cautelam* el informe del precandidato J. Félix Salgado Macedonio, mismo que no reportaba algún ingreso o egreso, por lo que fue en ceros.
- vii. A la fecha de presentación del informe, habían transcurrido veinticuatro días, desde que concluyó el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para la gubernatura del estado de Guerrero.
- viii. Del informe presentado *ad cautelam*, no se advierte que se hubiera presentado ante el órgano interno de finanzas de MORENA.
- ix. El informe presentado no se allegó a la autoridad fiscalizadora durante la sustanciación del procedimiento oficioso en materia de fiscalización.

265. De lo anterior, se puede concluir válidamente que J. Félix Salgado Macedonio era consciente del hecho relativo a que no podía llevar a cabo eventos de precampaña durante el proceso de selección de candidato de MORENA a gobernador del estado de Guerrero.

266. De igual manera está acreditado que, a sabiendas de que solicitó y obtuvo su registro como precandidato en el proceso de selección interno de MORENA, para el cargo de gobernador del estado de Guerrero y conociendo el deber de los precandidatos de rendir informes de ingresos y gastos de precampaña, aun en ceros (cuando no existieron ni ingresos ni egresos), durante la secuela procedimental reiteró su falta de deber y jamás hizo del conocimiento de la autoridad que se hubiera presentado el informe que presentó el partido político el veintidós de marzo de dos mil veintiuno.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

267. También, se debe precisar que negó la realización de actos de precampaña, no obstante que, en las pruebas valoradas por la responsable, de viva voz, aceptó ser precandidato y haber realizado actos dentro de ese proceso de selección interno.
268. De igual forma, se debe mencionar que J. Félix Salgado Macedonio manifestó que, aunque solicitó su registro, no tuvo la calidad de precandidato, dado que, conforme a la normativa interna de MORENA, no se desarrollaría esa etapa.
269. Así, conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de la experiencia, no resulta dable considerar que la omisión de presentar el informe de ingresos y egresos de precampaña por parte de J. Félix Salgado Macedonio, sea debido a un error del partido político de no entregar el informe a la autoridad fiscalizadora, ya que nunca manifestó tal circunstancia ante la autoridad, aunque tuvo la oportunidad procedimental de hacerlo.
270. Además, su constante negativa de realización de actos de precampaña, ante el partido político y la autoridad fiscalizadora, se enmarca en el hecho de que el mencionado ciudadano tenía pleno conocimiento de que no podía realizar ese tipo de eventos, acorde a la normativa intrapartidista que regía en el proceso de selección interno.
271. En conclusión, queda acreditado que J. Félix Salgado Macedonio conocía su calidad de precandidato, tenía plena conciencia de que no podía realizar actos de precampaña conforme a la normativa que rigió al proceso interno, además de que estaba cierto del deber de los precandidatos de rendir sus informes de ingresos y gastos de campaña, aun en ceros.
272. Por tanto, no es dable aceptar que J. Félix Salgado Macedonio desconociera su deber de rendir informes, tampoco resulta válido aceptar que negara tener el deber de rendir informes y menos aún que no hiciera del conocimiento de la autoridad sancionadora su informe, por lo que está probado el dolo en la omisión de entregar el informe de ingresos y egresos de precampaña.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

273. Sin embargo, la conducta asumida por el ciudadano demandante no solo fue dolosa, en cuanto a la omisión de entregar el informe correspondiente, sino que, como precisó la responsable existió un ánimo de ocultamiento.
274. Se sostiene lo anterior, dado que, resulta evidente que el ciudadano sabía que realizó actos y eventos de precampaña —los cuales están acreditados— lo cual es contrario a la normativa intrapartidista que rige el proceso interno de selección de candidatos, aunado a ello necesariamente debería haber sido reportado en tiempo real a la autoridad fiscalizadora.
275. En ese sentido, es evidente que el ciudadano actor no solo se condujo con dolo, sino que pretendió ocultar, tanto al partido político como a la autoridad fiscalizadora esos eventos o actos de precampaña, para que no se acreditara la infracción, tanto a la normativa intrapartidista como a la normativa en materia de fiscalización.
276. Máxime, que reportar esos eventos o actos, ante cualquiera de las autoridades sin hacerlo ante la otra, necesariamente implicaría aceptar la comisión de una infracción, por lo que su actitud de ocultamiento responde a la necesidad de evitar infringir evidentemente las normas intrapartidistas y/o fiscalizadoras.
277. Por tanto, se concluye que J. Félix Salgado Macedonio ocultó la realización de los actos de precampaña intencionalmente, para evitar que las autoridades desplegaran sus facultades sancionadoras.
278. Conforme a lo anterior, para la Sala Superior resulta incuestionable que J. Félix Salgado Macedonio desplegó una conducta dolosa al aducir que no tuvo la calidad de precandidato al no existir posibilidad de llevar a cabo actos de esa etapa, al interior del proceso de selección interno.
279. Además, al negar su deber de rendir informes y presentar por conducto del partido político, a tres días de que se dictara la resolución sancionadora, un informe de gastos de precampaña en ceros, el cual no contiene algún dato certero de que haya sido presentado ante el órgano interno de finanzas del partido incoado, ni tampoco fue presentado ante la autoridad fiscalizadora



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

durante la sustanciación del procedimiento sancionador, pese a las notificaciones de emplazamiento y de alegatos realizadas por la autoridad al ciudadano, resulta evidente el ánimo de omitir deliberadamente presentar en tiempo y forma su informe de gastos de precampaña, a sabiendas que dicha conducta era ilegal, con la intención de aparentar una situación que no es real, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que no existía el deber de ser fiscalizado al no tener una denominación formal de precandidato, incumpliendo las obligaciones de ley, alentado por el beneficio que le podría producir tal conducta.

280. Por otra parte, se considera que tampoco les asiste la razón a los enjuiciantes, respecto a que no medió dolo en su actuación porque se encontraban en un error al estimar que no les resultaba aplicable el precepto normativo que impone la obligación de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña, en virtud de que, en su concepto, no tenían la calidad de precandidatos.
281. Sin embargo, en el caso, no se actualiza la excluyente de responsabilidad aducida, en razón de que **el error era superable**, es decir, no se demostró su inevitabilidad e, inclusive, **se pudo ejercer el derecho a la consulta** en materia administrativa, prevista en el artículo 192, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,²⁰ a través de la cual se pudo esclarecer la debida interpretación de la disposición en cuestión, si existía la duda.
282. En primer término, es pertinente señalar que en el derecho administrativo sancionador electoral son aplicables los principios del derecho penal,²¹ lo que implica que se deben extraer los principios desarrollados por el segundo, y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición

²⁰ El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

j) Resolver las consultas que realicen los partidos políticos.

²¹ Véase la tesis relevante XLV/2002 de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

de sanciones administrativas, debiéndose tomar en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa.

283. En ese sentido, en el ámbito penal existe el **error como causa de exclusión del delito** porque elimina la existencia del dolo en la realización de una conducta, lo cual puede ser trasladado a la materia administrativa en general, y al procedimiento especial sancionador en particular. Dicho error tiene dos vertientes: **error de tipo y error de prohibición**.
284. El primero consiste en una falsa apreciación de la realidad o distorsión sobre uno o más de los elementos —sean de naturaleza objetiva o normativa— exigidos por la ley para integrar el tipo, en este caso, administrativo. Este tipo de error, como causa de exclusión del delito, tiene como efecto excluir el dolo o la culpa; de manera que si el error es invencible (insuperable), esto es, no pudiendo evitarse ni habiendo actuado el agente con el mayor cuidado, se excluye plenamente su responsabilidad, pero no se excluye por completo si es vencible (superable), sino que actúa como atenuante.²²
285. Al respecto, Alejandro Nieto señala que el error de tipo “supone que el autor tiene un conocimiento equivocado de alguno de los elementos, tanto descriptivos como normativos, que aparecen en el tipo”.²³
286. En cuanto a la segunda vertiente, se considera que existe error de prohibición cuando se realiza una acción u omisión a partir de una falsa apreciación de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconoce la existencia de la norma o el alcance de la misma, o bien, porque crea que

²² Artículo 15, fracción VIII, inciso a), del Código Penal Federal. Véase la tesis 1a. CIX/2005, de rubro ERROR DE TIPO COMO CAUSA DE EXCLUSIÓN DEL DELITO.

²³ Alejandro Nieto, Derecho Administrativo Sancionador, Tecnos, Quinta Edición, p.356



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

está justificada su conducta.²⁴ Para Alejandro Nieto, este error “supone que el autor desconoce que su acción es ilícita, o sea, que ignora que está prohibida. Comprende dos subvariedades: a) la ignorancia de la existencia o vigencia de la norma prohibitiva; b) cuando conociendo la norma no se considera aplicable al caso”.²⁵

287. En el caso, la parte actora señala que no presentó los informes de precampaña, sobre la base de que ignoraba que dicha omisión estuviera prohibida porque consideraba que la norma no era aplicable (error de prohibición); **sin embargo, ese error era superable o vencible, y no se demostró su inevitabilidad.**

288. En efecto, por una parte, es relevante señalar que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.²⁶

289. Además, son obligaciones de los partidos políticos, entre otras, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, así como permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto,

²⁴ Artículo 15, fracción VIII, inciso b), del Código Penal Federal.

²⁵ Alejandro Nieto, Derecho Administrativo Sancionador, Tecnos, Quinta Edición, p.356

²⁶ Artículo 41, tercer párrafo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.²⁷

290. Lo anterior implica que los partidos políticos están obligados a observar las normas constitucionales y legales, incluidas las relativas a la entrega de los informes de precampaña de sus precandidatos, lo cual ha venido sucediendo desde la obtención de su registro y a partir de su participación en los diversos procesos electorales, tanto federales como locales.
291. Esto es, para esta Sala Superior, MORENA ha participado en múltiples procesos electorales, y tal como afirmó la responsable, tenía conocimiento de la normatividad aplicable respecto de sus correspondientes derechos y obligaciones²⁸.
292. No obstante ello, en el caso, tanto MORENA como sus respectivos aspirantes o precandidatos, no pueden aducir la actualización de un error de prohibición invencible o insuperable, toda vez que, aun en el supuesto de que consideraran que no les resultaba aplicable la norma sobre la entrega de informes de precampaña, en el momento en el que la autoridad administrativa electoral les emplazó al procedimiento sancionador estuvieron en aptitud de superar el error en el que se encontraban y, ad cautelam, presentar su informe de gastos, como sucedió en el caso del ciudadano Luis Walton Aburto.
293. Es decir, como ha quedado evidenciado anteriormente, existió oportunidad suficiente para que, ante una falsa apreciación de la norma y su aplicación, superaran el error en el que se encontraban y no nada más manifestaran que no tenían la calidad de precandidatos, sino que realizaran actos tendentes a demostrar una intención de salir del error en el que se encontraban, lo cual, en la especie no aconteció.
294. En ese sentido, para este órgano jurisdiccional, dada la naturaleza de entidades de interés público de los partidos políticos, aunado a los fines que constitucionalmente tienen asignados y su posición especial ante el orden

²⁷ Artículo 25, incisos a) y k), de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁸ Véase resolución impugnada, pág. 61.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

normativo electoral, tienen un deber especial de sujeción al sistema normativo que impera en materia electoral, para el cumplimiento de sus deberes, en este caso, los de fiscalización. De ahí que no sea dable alegar la existencia de un error, por lo que la calificación de su conducta como dolosa, es ajustada a derecho.

295. No obstante ello, esta Sala Superior considera que el error de prohibición aducido tanto por el partido político recurrente como por el ciudadano actor, no tiene el carácter de inevitable, toda vez que se pudo superar si éstos hubieren actuado con la **diligencia debida**, pues tenían a su alcance, antes del inicio del periodo de revisión de informes de precampaña mediante la figura de la consulta en materia administrativa electoral, a partir de la cual se pudo haber planteado la inquietud o la duda respecto a la interpretación o alcance de las obligaciones previstas en el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
296. De conformidad con lo previsto en el numeral 192, párrafo 1, inciso j), de la referida Ley, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización, puede resolver las consultas que le sean formuladas por los partidos políticos y, de una interpretación extensiva, por los aspirantes, precandidatos o candidatos.
297. Inclusive, las respuestas que recaigan a dichas consultas se han considerado como actos concretos de aplicación de las normas, así se advierte de la jurisprudencia 1/2009 de rubro: “CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO”.
298. En materia electoral, como se ha precisado, la consulta existe y se prevé legalmente, por tanto, se considera que la parte actora estuvo en posibilidad de superar el error de prohibición en el que supuestamente se encontraba, a partir de la realización de una consulta sobre los alcances del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, o bien,

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

respecto a las obligaciones de rendición de cuentas con las que contaban las y los aspirantes de MORENA.

299. Así las cosas, se determina que la causa de exclusión aducida por los recurrentes, específicamente, el error de prohibición, como ausencia de dolo en la omisión de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña, era superable y no se demostró su inevitabilidad, de ahí lo infundado de los agravios.
300. Por todo lo expuesto, para la Sala Superior y contrario a lo aseverado por los recurrentes, sí existe dolo directo en la conducta omisiva desplegada.
301. Ahora, lo alegado en el sentido de que existe una incongruencia en la resolución aquí atacada, pues la responsable dejó intocadas consideraciones en donde sostuvo que no obraban elementos de los que derivara la intención del partido político obligado de cometer la omisión por la que lo sancionó, pero tratándose del precandidato concluyó que se actualizaron los elementos del dolo directo, es **inoperante**.
302. Como se expuso en líneas precedentes, al emitir la resolución ahora controvertida el Instituto Nacional Electoral no agravó la situación jurídica del inconforme al graduar la sanción como grave mayor y considerarla dolosa, pues en la primera resolución que se emitió no hubo pronunciamiento respecto de tales aspectos en lo que atañe a los precandidatos. Los pronunciamientos en cuanto a que la falta era de gravedad especial y culposa se realizaron para individualizar la sanción al partido, pero no a los precandidatos, debido a que el Consejo General realizó una aplicación directa del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral, por lo que no fue necesario realizar un ejercicio de individualización.
303. En ese sentido, si como se precisó al analizar el concepto de agravio de la acreditación del dolo, el mismo sí se configura y estando la autoridad en libertad de atribuciones de calificar la falta y de analizar si la conducta era dolosa o culposa, tal determinación es ajustada a derecho.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

304. Por tanto, la inoperancia de lo alegado radica en que, los recurrentes pretenden que un aspecto no analizado por la Sala Superior, ya que no fue controvertido en la primera resolución y que fue confirmada, dada la litis, para MORENA, se traslade en automático y se tome como una determinación inamovible y obligatoria para calificar la conducta como culposa, es decir, los recurrentes pretenden que sin analizar si la conducta es dolosa, como lo asumió en su resolución la responsable, se aplique el mismo para el precandidato.
305. Al respecto, se debe mencionar que la Sala Superior ya determinó que, en el caso concreto del ciudadano actor sí se actualiza el dolo directo, pero que atento a los principios de relatividad de las sentencias, definitividad y seguridad jurídica, no se puede modificar ni analizar si la conducta desplegada por MORENA en realidad es culposa o, si bien, es dolosa, como se ha determinado en el caso de J. Félix Salgado Macedonio, ya que los mencionados principios impiden a la Sala Superior, revisar la legalidad de esa determinación, pero ello no implica que tanto la responsable como este órgano jurisdiccional estén constreñidos invariablemente a considerar la conducta del precandidato como culposa como quedó firme para MORENA, porque esa determinación que no fue revisada, por lo que no obliga a que se asuma la misma forma de resolución. En consecuencia, resulta inoperante lo alegado.
306. En distinto orden, resulta **infundado** el argumento en el sentido de que la responsable analizó indebidamente el elemento consistente en el “**monto económico o beneficio involucrado**”.
307. El promovente considera que es incorrecto que la autoridad electoral considere que el monto involucrado es un dato intrascendente, ya que ella misma ha utilizado el criterio 320 de las Normas Internacionales de Auditoría, para no imponer sanciones en otros casos cuando los montos involucrados son mínimos.
308. También señala, con la finalidad de evidenciar la relevancia del monto, que el constituyente permanente estableció, como causa de nulidad el rebase

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

de topes de gastos de campaña, en un cinco por ciento, lo cual, según afirma, implica que aquellos casos en los que el monto sea inferior a dicho porcentaje la afectación será menor.

309. En este tenor, señala que si, en el caso, el monto determinado por la autoridad electoral es ínfimo en comparación con el tope de gastos de precampaña (.37%), esto quiere decir, a su juicio que no se alcanza el límite inferior del cinco por ciento para la nulidad de una elección.
310. A su juicio, la responsable pretende dejar fuera del estudio para la individualización, el monto o beneficio involucrado sobre la base de suposiciones o hechos futuros inciertos, como lo es lo considerado por la responsable en el sentido de que atender solo al monto o beneficio involucrado, abriría la puerta a futuras conductas infractoras.
311. Al respecto, los agravios son, en una parte **inoperantes** y en otra **infundados**.
312. Son **inoperantes** cuando el recurrente pretende establecer una comparación entre la nulidad de la elección por rebase de tope de gastos de campaña, y la cancelación o negativa de registro, ya que las previsiones y sanciones en ambos casos tienen objetos y finalidades distintos, y no sirven de parámetro para establecer una posible ilegalidad de la sanción de pérdida o cancelación de registro.
313. En principio debe señalarse que si bien, en ambos casos se tutelan los principios fundamentales del sistema electoral, la negativa o cancelación de registro, está enfocada en la licitud de los recursos que ingresan a las precampañas, esto es, no se trata solo de un elemento cuantitativo (cuánto entra) sino cualitativo (de dónde viene).
314. Además, también debe tomarse en cuenta el momento en el que se configura cada una de las infracciones y el impacto de las consecuencias jurídicas en el proceso electoral; por lo que, en el caso de la nulidad de la elección el legislador requiere de condiciones agravadas porque implica



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

dejar sin efectos la expresión de la voluntad popular, por lo que los vicios que la afecten deben ser determinantes.

315. De ahí que no puedan equipararse, como se pretende, los hechos del caso y aquellos relacionados con la nulidad de la elección por rebase de tope de gastos de campaña.
316. Igualmente, es inatendible el alegato, porque parte de una premisa incorrecta, pues se intenta trasladar un elemento de una infracción diversa, es decir, se pretenden aplicar parámetros del rebase de tope de gastos de campaña a la omisión de rendir un informe de gastos de precampaña, lo cual atiende a parámetros y objetos distintos.
317. Por otra parte, no asiste razón a los actores, porque parten de una premisa incorrecta pues en el caso concreto no se analiza el supuesto de rebase de topes de gastos de campaña, sino la omisión de rendir informe de precampaña, lo que implica el análisis de infracciones con elementos diversos para su acreditación y determinación de consecuencias jurídicas.
318. En el artículo 41, Base VI, inciso a) y penúltimo párrafo, de la Constitución, se prevé que la Ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, entre otros casos, cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.
319. Esa infracción es totalmente distinta a la que se les imputa a las personas sancionadas con la pérdida del registro, pues ese caso atiende a elementos diversos, como se expone a continuación.
320. En el caso concreto, la infracción que tuvo por acreditada la responsable es la omisión de rendir el informe de gastos de precampaña, la cual está prevista en la Ley Electoral y se evalúa conforme a parámetros diversos y, en lo que interesa, no se requiere la acreditación del rebase de tope de gastos de precampaña, pues se trata de supuestos totalmente distintos.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

321. Sin embargo, ni de la normativa electoral aplicable ni de la interpretación realizada por esta Sala Superior se advierte que la infracción de omisión de rendir informes de precampaña esté sujeta a la acreditación del rebase de tope de gastos de campaña.
322. En consecuencia, no asiste razón a los actores cuando pretenden cuestionar la sanción impuesta con base en que no se acredita el rebase de topes de precampaña, pues en el caso concreto esa no es la infracción por la que se decretó la pérdida del registro.
323. Por otro lado, es **infundado** el argumento de que la responsable no toma en cuenta el monto involucrado o que pretende minimizarlo con la finalidad de imponer una sanción desproporcionada.
324. Esto es así, ya que, debe reconocerse que no todos los elementos o circunstancias que concurren en la individualización de una sanción puede y deben tener el mismo peso específico, porque dependerá de qué forma trascienda cada uno de estos a la lesión del bien jurídico tutelado para determinar su grado de relevancia en la imposición de la sanción.
325. En principio se debe precisar que el ilícito que se imputó al precandidato es de resultado y no de peligro, ya que, con la conducta omisiva, consistente en no presentar el informe de gastos de precampaña, se impide a la autoridad fiscalizadora ejercer sus facultades de comprobación.
326. Al respecto, se debe precisar que la Constitución Federal señala en el artículo 41, Base II que la ley establecerá los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.
327. El apartado B, inciso a), numeral 6 de dicho artículo, señala que corresponde al Instituto, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tratándose de procesos electorales federales y locales.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

328. Por otra parte, se debe recordar, que la Constitución General reconoce el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público de forma equitativa, cuya finalidad es posibilitar el desarrollo de sus actividades ordinarias, las correspondientes a la obtención del voto y las específicas, de conformidad con lo establecido en la ley.
329. Este derecho está sujeto a la observancia de principios y reglas de fiscalización que regulan esta prerrogativa y su ejercicio conlleva la responsabilidad de informar a las autoridades facultadas sobre el manejo de los recursos asignados.
330. El artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas, el cual deberá destinarse para gastos ordinarios permanentes, de campaña y específicos.
331. Asimismo, se reconoce al Consejo General como el responsable de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, tanto de actividades ordinarias como de campaña, y en consecuencia, de imponer las sanciones correspondientes.²⁹
332. La fiscalización de los recursos incluye los ingresos y egresos ordinarios de los partidos políticos y los realizados durante los procesos electorales. Sin embargo, el tema de los gastos en campaña es el más sensible pues

²⁹ **Artículo 190.**

1. La fiscalización se realiza en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la propia norma, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de los partidos políticos y de las campañas estará a cargo del Consejo General a través de su comisión de fiscalización.

Artículo 191

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

...

c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

...

g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

...

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

conlleva un impacto y trascendencia en los resultados electorales y la opinión pública.

333. Además, la reforma constitucional de dos mil catorce la fiscalización estableció que si un candidato rebasa los topes de gastos de campaña podría ser sancionado con la cancelación de su registro o la pérdida de su candidatura.
334. Para ello, la fiscalización se haría de manera simultánea con el proceso electoral para obtener resultados expeditos, de modo que tanto el dictamen como el proyecto de resolución debían estar aprobados antes de que concluyera la etapa respectiva.
335. En ese sentido la fiscalización no es un fin en sí mismo, sino una de las garantías que todas las fuerzas políticas pactaron para asegurar el respeto de esas reglas que fundan la equidad en las condiciones de la competencia.
336. Para que eso se lograra, la regulación de la materia estableció etapas y plazos específicos para que la autoridad culminara la revisión de los informes y gastos de las precampañas y campañas y pudiera determinar con seguridad las faltas en que hubieran incurrido los actores políticos.
337. Esta Sala Superior ha señalado que la equidad en la contienda tutela **el derecho de los contendientes de contar con idénticas oportunidades de obtener el voto ciudadano** y su finalidad está dirigida a que la decisión que tomen los electores se encuentre libre de influencias indebidas, como podría ser, entre muchos otros ejemplos, **a través de la exposición excesiva o desmesurada de uno de los contendientes en determinada elección** en relación con el resto de las alternativas políticas que contienden en ésta.
338. Así, se ha sostenido que las autoridades electorales –tanto administrativas como jurisdiccionales– deben asegurar que todos los participantes en un proceso electoral estén situados en una línea de salida equiparable y, desde esa lógica, durante el transcurso de la contienda electoral sean tratados de modo equilibrado.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

339. Lo anterior, a fin de evitar la aparente observancia de las reglas previstas en la legislación aplicable y que alguna persona precandidata, candidata, partido político o coalición se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros contendientes electorales.
340. En relación con lo anterior, los artículos 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos³⁰ contemplan la obligación de los partidos de presentar informes trimestrales, de gastos ordinarios, de precampaña y campaña de acuerdo a los lineamientos para cada caso, el plazo para su presentación, la notificación en caso de detección de irregularidades, los elementos que deberá contener y las formalidades que deben cumplirse.
- Los informes anuales de los gastos ordinarios deben ser presentados dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, debiendo incluir los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el periodo del ejercicio, estar acompañados de un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda, autorizados y firmados por un auditor externo que para ese efecto designe cada partido.
 - Los informes de precampaña y campaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, especificando el origen y monto de los ingresos, así

³⁰ **Artículo 78.**

1. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:

...

b) Informes anuales de gasto ordinario:

...

I. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;

...

Artículo 79.

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

...

b) Informes de Campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;"

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

como los gastos realizados, en los plazos y formas establecidos en la legislación.

341. De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales conferidas al Consejo General, la autoridad electoral nacional es competente, entre otras cuestiones, para conocer de la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como de los precandidatos y de los candidatos durante los procesos electorales federales y locales.
342. Consecuente con lo anterior, conoce de los ingresos y gastos relacionados con las actividades ordinarias y de campaña de la totalidad de los sujetos obligados.³¹
343. Al respecto, es importante tener presente que la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales indicó, en lo que interesa, lo siguiente:

[...] Mención particular merecen la regulación que se propone en las materias siguientes:

1. Fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas. Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de los informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

Estableciendo para los mecanismos de rendición de cuentas y de vigilancia y verificación de las mismas el principio de máxima publicidad con el objetivo de evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña.

344. En este panorama, la fiscalización en materia electoral, encuentra la particularidad de buscar establecer el uso efectivo y oportuno de los

³¹ Partidos políticos con registro nacional, partidos políticos nacionales con acreditación local, partidos políticos con registro local, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones de observadores electorales en los procesos federales, precandidatos y candidatos.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

recursos de partidos, precandidaturas, aspirantes y candidaturas incluyendo las independientes, y propone un esquema de reglas de seguimiento de realización de gastos y mecanismos de vigilancia y monitoreo, que exigen fluidez en su creación y atienden a una inmediata vigencia a partir de su vinculación con la utilización de los recursos públicos, tanto en períodos ordinarios como en procesos electorales.

345. Así, de la teleología del sistema de fiscalización, contenido en las normas constitucionales y legales en materia electoral, se advierten, como principales objetivos, los siguientes:

- La eficiencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dada su relación con la equidad en los procedimientos electorales.
- Integrar un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.
- **Evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los toques de gastos de campaña**

346. Por tanto, **la omisión de rendir informes de campaña afecta de forma sustancial la facultad fiscalizadora, dado que impide a la autoridad llevar a cabo todas las conductas necesarias y contar con todos los elementos necesarios para verificar los ingresos y egresos realizados.**

347. En efecto, las facultades de comprobación del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización, es un procedimiento regulado constitucional, legal y reglamentariamente, para verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los actores políticos inmersos en una contienda electoral, para garantizar y dotar de eficacia diversos principios electorales.

348. Por tanto, el deber de todo precandidato —con independencia de la denominación que se le dé al interior del partido político— es la de rendir el informe correspondiente, así como registrar en tiempo real y, en algunos casos, con la antelación prevista, los eventos, ingreso y erogaciones, para

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

que la autoridad fiscalizadora, pueda ejercer sus facultades de comprobación.

349. Así, la omisión de rendir informes afecta de forma grave esa facultad, ya que impide conocer el ingreso, monto y origen de los recursos empleados en las precampañas y en consonancia que la autoridad administrativa pueda llevar la investigación en el ejercicio de fiscalización. Sin embargo, la omisión de rendir informes no actualiza en automático la más alta de las gravedades, porque en cada caso particular, pueden concurrir situaciones específicas, que conllevan a una graduación diferente, es decir, atendiendo a las particularidades se puede considerar grave ordinaria, especial o de gravedad mayor.
350. Por tanto, el elemento de beneficio o lucro obtenido, aunque es un elemento con el cual se puede graduar la gravedad, en el caso de omisiones, no se presenta como determinante, ya que estamos ante la inacción por parte del sujeto obligado, misma que tiene como resultado que la autoridad fiscalizadora no cuente con los elementos para desarrollar su actividad de revisar los recursos con lo que se llevaron al cabo los actos de precampaña.
351. En efecto, como se señaló, si bien las autoridades están obligadas a analizar, de manera integral y exhaustiva todos los elementos necesarios para imponer una sanción, esto no implica que todos y cada uno de los elementos tengan una misma relevancia y trascendencia para la imposición de la sanción.
352. De la misma forma, estos elementos también pueden verse modulados dependiendo del tipo de infracción; así como atendiendo a la finalidad misma de las sanciones.
353. Las sanciones tienen diversas finalidades, por un lado, está la esencialmente punitiva, que parte de los orígenes del derecho sancionador, que se basa en la imposición de un castigo por parte de poder estatal, mediante este castigo.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

354. De igual forma, se puede considerar como fines de la pena el ser de carácter retributivo, preventivo y de rehabilitación. En el primer caso, la idea es volver las cosas al estado en el que se encontraban antes de la comisión de la conducta ilícita, las de carácter preventivo que tienen por objeto evitar que se cometan conductas similares, ya sea por parte del mismo sujeto o de terceros.
355. En el caso, la idea de tomar en cuenta el monto involucrado o beneficio parte de la base de que hay conductas que tienen un componente patrimonial relevante, ya sea porque el infractor obtuvo un beneficio económico con la comisión de la conducta ilícita o bien, ocasionó un perjuicio, por lo que, en el primer caso será relevante el punto, porque nadie puede beneficiarse de la comisión de una conducta ilícita por ello la sanción que se imponga deberá tomar en cuenta esta situación³².
356. De la misma forma, si se causó un perjuicio que pueda ser valorable económicamente, también debe ser tomado en cuenta para que se cumpla la finalidad resarcitoria de la sanción. En este tipo de casos, se ve cómo la sanción económica puede ser la más adecuada para protección del bien jurídico tutelado o su reparación.
357. En el particular, la conducta imputada consiste en la omisión de presentar el informe de gastos de campaña, dicha conducta lo que genera no es una afectación pecuniaria ni le reporta un beneficio posible de cuantificar al infractor, sino que obstaculiza de manera relevante el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral.
358. Por ello, en este caso, el quantum del monto involucrado no resulta un elemento transcendente que permita atemperar la gravedad de la conducta, considerarlo así, implicaría incurrir en el absurdo de que el infractor

³² Véase, por ejemplo, la tesis XII/2004, de rubro "**MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO**", consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 705 y 706.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

obtuviera un beneficio por su conducta de ocultamiento y falta de presentación del informe.

359. Por ende, el *quantum* del monto de los hallazgos no resulta determinante en el caso de las omisiones para establecer la gravedad de la sanción, porque no es posible, ante la imposibilidad de haber ejercido las facultades de fiscalización y comprobación saber en realidad qué porcentaje representa el hallazgo de lo erogado y menos aún, el origen de los ingresos.
360. De esta forma, se presenta una vulneración a principios constitucionales y legales en materia de fiscalización que, en el caso de omisiones de rendir informes de gastos, no es cuantificable.
361. Al respecto, se debe precisar que el *quantum* de los hallazgos, solo será un indicativo para acreditar la omisión, pero no para establecer como verdad y parámetro definitorio, lo concerniente a la gravedad de la infracción.
362. De tal suerte, resulta **infundado** lo alegado en el sentido que al ser mínimo el quantum de los hallazgos, comparados con el tope de gastos de precampaña, se atempere la responsabilidad, ya que, al ser una infracción de resultado, es evidente que se obstaculizó directamente la fiscalización.
363. Aunado a lo anterior, se considera que tampoco asiste razón a los actores, pues parten de una premisa inexacta al considerar que la cancelación de registro se hizo por no haber reportado \$19,872.48 (diecinueve mil ochocientos setenta y dos pesos, 48/100 M. N.) cuando la conducta que se les atribuye es una infracción diversa en materia de fiscalización consistente en la omisión de presentar su informe de gastos de precampaña.
364. En efecto, del dictamen consolidado de las precampañas aprobado por el Instituto Nacional Electoral se advierte que el partido político MORENA fue sancionado por no haber reportado \$19,872.48 (diecinueve mil ochocientos setenta y dos pesos, 48/100 M. N.) pesos que fueron detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización, lo cual les ameritó una sanción del ciento cincuenta por ciento (150%) del monto involucrado.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

365. Lo anterior, porque conforme a la normativa en materia de fiscalización los partidos políticos se encuentran obligados a reportar la totalidad de gastos que realicen durante sus precampañas, por lo que en el dictamen consolidado se sancionó la falta de reporte a la que se refieren los actores.
366. En este sentido, la conducta por la que se sancionó al precandidato en el procedimiento oficioso consiste en incumplir con su obligación de presentar su informe, con lo cual impidió que el Instituto Nacional Electoral fiscalizara los recursos que utilizaron durante las precampañas.
367. En este sentido, al no presentar su informe, el precandidato se sustrajo materialmente de las reglas de fiscalización establecidas por el legislador y con ello eludió la obligación que tiene de rendir cuentas y transparentar los recursos que utilizó con la intención de postularse a un cargo de elección popular.
368. Al no presentar su informe, el actor no fue fiscalizado y con ello compitió al margen de las distintas reglas y restricciones establecidas por el legislador en materia de financiamiento de las precampañas, lo que impidió que la autoridad ejerciera sus facultades de fiscalización, entre ellas las siguientes:
- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización obliga a que el dinero que utilicen los precandidatos se mueva dentro del sistema financiero y para ello establece la creación de una cuenta bancaria con el fin de que los ingresos y gastos puedan identificarse por la autoridad electoral. Sobre este aspecto, al no presentar informe de gastos, el precandidato no utilizó una cuenta bancaria para el uso de sus recursos que pudiera ser fiscalizada por el Instituto Nacional Electoral.
 - La Ley General de Partidos Políticos prohíbe cierto tipo de contribuciones a los partidos políticos y sus campañas. Entre ellas, en su artículo 54, numeral se prohíben las aportaciones provenientes de recursos públicos con el fin de contar con condiciones de equidad entre los distintos competidores, así como las contribuciones de diversos sujetos como son empresas mercantiles, personas físicas o morales extranjeras, Las personas que vivan o trabajen en el extranjero o personas no identificadas.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- Si bien es cierto que el Instituto Nacional Electoral detectó y cuantificó ciertos gastos de precampaña, lo cierto es que al no rendir cuentas el precandidato se desconoce cuál es el origen de dichos gastos, es decir, si provienen de fuentes de financiamiento lícito.
- Los precandidatos están obligados a registrar cada semana una agenda de eventos con el fin de que el Instituto Nacional Electoral asista y pueda identificar los gastos que pudieran haberse realizado, ya sea en propaganda utilitaria o de carácter operativo como son logística, planeación, seguridad, entre otros. Así, al no presentar su informe el ciudadano actor el Instituto Nacional Electoral no pudo realizar la auditoría de dichos eventos.
- Los precandidatos también deben registrar la casa de precampaña identificando la ubicación del inmueble con la finalidad de que se hagan visitas de verificación; sin embargo, dicho gasto tampoco pudo ser fiscalizado ante la falta de informe.
- Finalmente, la legislación electoral establece un tope de gastos de precampaña cuyo fin es garantizar condiciones de equidad. Al no presentar informe y sustraerse de las reglas de fiscalización, se desconoce si el precandidato respetó o no dicho tope, pues el monto detectado y que fue sancionado es solo una parte de los gastos que la autoridad pudo identificar, tomando en cuenta que no pudo desplegar sus facultades de fiscalización y con ello tener certeza sobre la totalidad de recursos erogados.

369. Por lo tanto, contrario a lo sostenido por los actores en el procedimiento oficioso no se están sancionando los gastos no reportados y que la autoridad pudo detectar, sino que se sanciona la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos con lo que el precandidato eludió las reglas de fiscalización en detrimento de los bienes jurídicos de la transparencia, rendición de cuentas y equidad.

370. Dicha omisión impidió que se desplegaran las facultades de fiscalización, así como que se ordenaran procedimientos o la ejecución de diversos mecanismos para el control y vigilancia del origen, monto, destino y



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

aplicación de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, por lo que el precandidato violó la certeza y la transparencia en el origen y destino de los recursos, pues impidió conocer si se ajustó a las disposiciones en materia de financiamiento y, en su caso, las violaciones que hubiera cometido, con lo que imposibilitó que se dotara al proceso electoral de legalidad, legitimidad y equidad en la contienda, valores fundamentales del estado constitucional democrático.

371. En ese sentido, el informe del precandidato no se traduce en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, por el contrario, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento. De manera que es forzoso ajustarse a los lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de los informes y los inherentes al registro de los ingresos y egresos, así como a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.
372. En consecuencia, se concluye que la falta de presentación del informe de precampaña transgrede grave y directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas, generando un daño de gravedad mayor porque se crea incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que los sujetos obligados hubieren obtenido.
373. Así, en el caso, como se ha precisado, a partir de las particularidades, consistentes en que el sujeto ahora sancionado actuó con dolo, ocultando los gastos realizados y negando haber realizado gastos y tener la calidad de sujeto activo de la infracción, es que no se puede concluir válidamente que el monto detectado, sea un indicativo para aminorar la gravedad de la infracción.
374. **Además, como lo señala la responsable, proceder como se argumenta implicaría generar un incentivo negativo para no rendir informes de gastos de precampaña o campaña, tratando de ocultar al mayor grado las erogaciones y al ser detectadas pocas, ante la ausencia de elementos para que la autoridad ejerza sus facultades, se incentivaría una cultura del incumplimiento y ocultamiento, basada en intentar que**

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

se detecte poco de lo erogado y no se logre verificar el origen de lo gastado, haciendo nulo el sistema de fiscalización y rendición de cuentas.

375. Así, es correcto interpretar las normas electorales, específicamente las de fiscalización, dándoles un significado para el destinatario, ofrecerle razones para su cumplimiento, distintas a la simple intimidación mediante la coacción, esto es, incentivar a que se den procesos electorales con rendición de cuentas y transparencia, para asegurarle a la población que se está ante procesos democráticos.
376. Por tanto, la validez de las normas de fiscalización no puede depender de su aceptación por parte del destinatario —sujetos obligados—, ya que la misma contiene un mandato, que no solo constituye un imperativo de conducta, sino que cumple a su vez una función valorativa vinculada a un determinado interés considerado digno de protección.
377. En tal sentido, si se concibe la norma desde un punto de vista funcional, es decir, atendiendo al fin que ella deba cumplir, entonces su razón de ser (la decisión valorativa que origina su existencia), ante su infracción o vulneración, debe ser considerada como parte de la gravedad de la conducta antijurídica, ya que el bien protegido es un elemento fundamental de la estructura de la norma.
378. En ese sentido, se insiste, el quantum de los hallazgos, no resulta trascendente, como pretenden hacer ver los recurrentes, debido a que el beneficio de la omisión de reportar los gastos de precampaña, va más allá de lo erogado, pues como ejemplo, se menciona que ya no se pudo verificar el origen de los ingresos, afectando principios constitucionales electorales.
379. Por otro lado, es ineficaz el argumento que la parte actora formula, en el sentido de que, en el apartado relativo a las **“circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción”**, la responsable se circunscribió a repetir la afirmación atinente a que no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

380. Al respecto, es conveniente puntualizar que lo concerniente a los elementos objetivos implica dilucidar aspectos como el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado, el grado de afectación y daño causado, la singularidad o pluralidad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como si existe reiteración de infracciones, y el contexto fáctico que se materializa con las condiciones externas y los medios de ejecución.
381. En cambio, los elementos subjetivos son la forma y grado de intervención del infractor, la comisión dolosa o culposa de la falta, la posibilidad de previsión de la conducta y el deber de cuidado derivado de las funciones o actividades.
382. En ese sentido, aunque podría asistir razón en cuanto al argumento hecho valer, ello sería en su aspecto formal, pero solo en el sentido de que, al analizar el apartado en cita, la responsable se ciñó a reiterar que el infractor tuvo la intención de incumplir con la obligación consistente en rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña; sin que ello implique que desatendió los restantes factores objetivos y subjetivos, porque, además, de los abordados en páginas precedentes, se aprecia que se pronunció sobre:
- a) El tipo de infracción, la precisión del precepto, descripción y conducta atribuida;
 - b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se verificó la falta;
 - c) La trascendencia de las normas transgredidas;
 - d) El bien jurídico tutelado;
 - e) La singularidad de la infracción; y
 - f) La no reincidencia.
383. Incluso, se advierte que los elementos relativos a la singularidad de la infracción y la reincidencia no le reportan beneficio al infractor, en la medida en que la responsable estableció que se trató de una sola conducta omisiva

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

y, además, que no existían datos que evidenciaran que aquel era reincidente.

384. Ahora, con relación a los elementos consistentes en la trascendencia de las normas transgredidas y el bien jurídico tutelado; la responsable también emitió pronunciamiento en el sentido de que existió afectación directa y grave a la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.
385. Sobre estos puntos, los actores plantean diversos argumentos en la demanda, que giran en torno a que no existió afectación directa y grave al principio de rendición de cuentas y al modelo de fiscalización, debido a que la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de supervisar, de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y campaña, y puede iniciar los procedimientos oficiosos, con motivo de quejas y verificaciones llevadas a cabo por la Unidad Técnica de Fiscalización.
386. No obstante, tales planteamientos deben desestimarse, dado que, como se puntualizó en la sentencia pronunciada en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021, y acumulados, esta Sala Superior ha establecido que la conducta consistente en la omisión de no presentar el reporte de ingresos y gastos de precampaña genera una afectación grave a la rendición de cuentas y al propio modelo de fiscalización, porque las autoridades de la materia no están en aptitud de conocer la información respectiva para la elaboración del dictamen consolidado y, por ende, tampoco se puede considerar para la validación de los proyectos conducentes dentro de los plazos legales.
387. De esta guisa, la circunstancia de que las autoridades electorales tengan la posibilidad de iniciar procedimientos de revisión y fiscalización, no torna menos grave la conducta omisiva de quien incumple el deber de rendir la declaración, ya que como se puede advertir tanto en las iniciativas como en los debates verificados al interior de la Cámara de Senadores, de los que derivó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el aludido procedimiento responde a la necesidad de establecer la facultad de que el Instituto Nacional Electoral verifique los ingresos y gastos de los



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

partidos y candidatos postulados por los institutos políticos, así como por los independientes, para garantizar los postulados que rigen los procesos electorales, como lo es el principio de equidad en la contienda y, además, cerrar el financiamiento de organizaciones delictivas que pudieran influir en los procesos electorales.

388. De esta manera, es factible advertir la importancia de inhibir aquellas conductas que tengan por efecto impedir que la autoridad cumpla con la obligación de fiscalizar, pues lo que se busca es evitar afectar la transparencia, rendición de cuentas, la equidad de la contienda y, además, lograr que organizaciones criminales no puedan brindar su apoyo económico a quien aspira a contender en una elección; de ahí que deban desestimarse todos los argumentos que giren en torno a evidenciar que en el caso no fueron vulnerados los valores o bienes jurídicos señalados.
389. Por otra parte, se debe precisar que son **infundados** los agravios en los que se aduce que resulta contraria a derecho la ponderación que llevó a cabo la responsable respecto de los elementos objetivos y subjetivos que dieron lugar a la infracción y, por ende, la conclusión a la que arribó, consistente en que ésta debía calificarse como grave mayor.
390. En principio se debe mencionar que al resolverse el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, la Sala Superior, sobre el tema en análisis determinó:

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

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

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- 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;
- g. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

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

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

- Los aspirantes de MORENA en Guerrero sujetos de esta controversia son material y formalmente precandidatos y, por ende, sus actividades, deben ser catalogadas como actos de precampaña.
- En el caso, no existe presentación extemporánea, pues los informes que presentaron MORENA y sus precandidatos se realizaron después de que fuera viable su revisión o verificación, de manera que las faltas que cometieron tanto MORENA como sus precandidatos fue la no presentación del informe y no así la presentación extemporánea de los informes, 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 todos los precandidatos incurrieron en la misma irregularidad

391. En cumplimiento de lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el caso concreto de J Félix Salgado Macedonio analizó:

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- vi. El monto económico o beneficio involucrado; y
 - vii. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.
392. Al respecto, se debe precisar que, en acápites anteriores, la Sala Superior ya se ocupó de analizar la controversia que hicieron valer los accionantes, sobre los mencionados tópicos, considerando que no les asistía la razón, en cuanto a lo alegado, por lo que lo razonado por la responsable ha quedado firme, motivo por el cual se analizará la calificación de la infracción como grave mayor, con base en ello.
393. Así, la individualización de la sanción, requiere de un ejercicio de ponderación de las circunstancias particulares. En ese sentido, el análisis del juicio de valor llevado a cabo por la autoridad administrativa sancionadora debe ser bajo parámetros de proporcionalidad.
394. Bajo ese orden, esta Sala considera que está ajustada a derecho la calificación de gravedad mayor, así como la imposición de la sanción consistente en la cancelación de la candidatura, ya que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral analizó debidamente los elementos objetivos y subjetivos que dieron lugar a la infracción.
395. En el caso, se considera que la omisión de presentar el informe por parte del ahora actor, como lo señaló la autoridad electoral, sí afectó seriamente el ejercicio de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral, los principios de rendición de cuentas y equidad, y lesionó gravemente los bienes jurídicos tutelados por la norma.
396. Como se ha señalado, la relevancia del sistema de fiscalización estriba en permitir, de manera oportuna y adecuada, cuál es el origen de los recursos que ejercen los partidos, candidatos y precandidatos, en campañas y precampañas.
397. Esta necesidad parte de la base misma de los mecanismos de financiamiento que prevé la Constitución, conforme a lo cual se limite la intervención del dinero privado, se prohíbe la utilización de dinero

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

proveniente de fuentes ilícitas y se requiere saber la identidad de los aportantes.

398. Además, toda esta información tiene un carácter público, por lo que debe ser dada a conocer prácticamente en tiempo real.
399. Así, los informes de precampaña permiten conocer, de forma general: **i)** cuánto dinero se recibió, **ii)** por qué vías —dinero del partido, aportaciones de simpatizantes, colectas, aportaciones del precandidato, entre otros— y **iii)** en qué se usó ese dinero —transporte, comida, propaganda, sonido, templetes, o cualquier otro gasto relacionado—.
400. Entonces, cuando no se presentan los informes respectivos, o estos no contienen la información necesaria, la autoridad electoral ve obstaculizadas sus atribuciones de fiscalización, ya que no puede conocer de manera oportuna, los ingresos y gastos y poder así verificar su licitud.
401. Al respecto, se debe recordar que la omisión de presentar informes, como se ha dejado asentado, no solo obstaculiza, sino que imposibilita a la autoridad a ejercer su facultad de fiscalización y comprobación del origen de los recursos, teniendo como resultado, no solo que no se pueda conocer el origen y destino de los recursos, sino lesionando seriamente el sistema normativo en materia de fiscalización al hacerlo nulo respecto de uno de los contendientes.
402. En el caso, queda de manifiesto la imposibilidad de la autoridad electoral de fiscalizar los recursos que fueron utilizados en los actos de precampaña realizados por el ahora actor.
403. De acuerdo con los hechos que quedaron probados en la secuela del procedimiento oficioso y que no son materia de controversia, la autoridad electoral detectó, veintiún ligas de internet correspondientes a igual número de publicaciones, que fueron realizadas en la página personal de Facebook del enjuiciante.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

404. Dichas publicaciones reflejan en la realización de diversos eventos masivos, en los cuales estuvo presente el precandidato en ellas hubo muestra de apoyo hacia su persona.
405. Es relevante en el caso, la publicación de cuatro de diciembre de dos mil veinte, en el cual aparece el mismo candidato y se señala: “En la encuesta Félix es la respuesta, ¡Vamos con Toro!” Del vídeo se advierte que: Félix Salgado manifiesta ha concluido su registro como precandidato al gobierno de Guerrero, así como que no hay recursos para gastos en publicidad y que su trabajo será casa por casa”.
406. similar se aprecia en la publicación de un video en la misma cuenta, el cinco de enero de este año. En donde se señala: “El senador con licencia Félix Salgado Macedonio, está legalmente registrado como aspirante a la candidatura para la elección a la Gubernatura del Estado de Guerrero”. Del video se advierte que J. Félix Salgado ha concluido su registro como precandidato al gobierno de Guerrero.
407. De la misma forma, la autoridad electoral detectó, por publicaciones en Facebook, la realización de eventos masivos, los días veintisiete y treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno; 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de enero de este año, en los que estuvo presente el ahora recurrente.
408. Lo anterior pone de relieve que el J. Félix Salgado Macedonio realizó eventos, durante el periodo de precampaña, de los cuales no se puede tener mayor información, precisamente por la omisión del recurrente de presentar el informe respectivo, incluso, si estos eventos tenían alguna otra finalidad, esto se pudo haber deslindado mediante el ejercicio de las facultades de verificación y fiscalización de la autoridad electoral lo cual, como ha quedado evidenciado no se pudo realizar.
409. En este sentido, no puede determinarse con certeza de dónde provinieron los recursos para llevar a cabo la logística de dichos eventos, cómo fueron aplicados, y si tienen una fuente lícita.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

410. Sin que sea posible atribuir a la autoridad electoral la falta de determinación de esta situación ya que esto deviene de la actitud omisa del entonces precandidato.
411. Como se aprecia, la omisión de presentar el informe no es una cuestión meramente formal, que se circunscriba a la no presentación de un documento, sino que es una falta sustancial, porque implica el ocultamiento doloso de información que es necesaria para la tutela de los principios y reglas del sistema electoral.
412. Así, cuando como en el caso, una persona realiza actos de carácter masivo para posicionarse frente al electorado, los publicita en redes sociales, en las que se ostenta como precandidato, y sin embargo, pretende eludir el cumplimiento de sus obligaciones esto da lugar a una afectación sumamente grave al modelo de fiscalización; además de evidenciar la clara intención de engañar a la autoridad electoral, al no informar de dichos eventos y, evadir las consecuencias legales de su actuación.
413. Esto es así, porque la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña, concatenado a la reiterada negativa del sujeto obligado de haber llevado a cabo esos actos, así como la pretensión de evadir la normativa al aducir que formalmente no tenía la calidad de precandidato, afectó seriamente los bienes jurídicos consistentes en la rendición de cuentas, el modelo de fiscalización, la transparencia en el origen y uso de recursos, además de la equidad en la contienda.
414. Así, considerando que el precandidato y el partido político adujeron que no se realizaron actos de precampaña porque no se desarrolló tal etapa, no se pudieron verificar la cantidad de actos, así como de propaganda de precampaña, por lo que, aunque no existan datos objetivos y certeros del impacto real en la equidad de la contienda, la sola circunstancia de haber ocultado e intentar que la autoridad cayera en el error, para que no se fiscalizaran esos actos, agrava la conducta en un grado mayor.
415. En ese sentido, como quedó expuesto, la ponderación que llevó a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre los elementos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

constitutivos de la infracción resulta correcta y revela que existe una actitud dolosa y contumaz en no presentar el informe de gastos de precampaña.

416. Se afirma lo anterior, ya que la conducta imputada es de naturaleza omisiva, con un resultado real en el mundo fáctico, consistente en impedir que la autoridad ejerciera sus facultades de fiscalización y comprobación del origen y destino de los recursos.
417. Así, conforme a lo expuesto, se advierte que el Consejo General responsable analizó y ponderó de forma debida las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de las que claramente se advierte una intencionalidad manifiesta en su comisión.
418. Por otra parte, como se ha precisado, el monto económico detectado no puede ser un indicador para atenuar la falta, ya que, en primer término, no es un parámetro viable para la omisión de presentar informes de gastos de precampaña el tope de gastos establecido para ese periodo y, en segundo lugar, lo trascendente es que se impidió a la autoridad el ejercicio de sus facultades.
419. Así, tal omisión se concibe, en el caso particular, como una falta de gravedad mayor, tomando en consideración que no solo no se permitió a la autoridad ejercer sus facultades, sino que se pretendió llevarla al error mediante actos que evidenciaron la pretensión de ocultar los gastos, para evitar que fiscalizara o que los hallazgos fueran considerados como actos ajenos a la precampaña, con el argumento de que al interior del partido político no se llevó formalmente y con esa denominación, una precampaña.
420. Así, para la calificación de la gravedad mayor, no solo se considera la omisión, sino las circunstancias particulares del caso concreto, mismas que han quedado señaladas y que la responsable analizó y ponderó, motivo por el cual se debe confirmar la calificativa de gravedad mayor.
421. En ese tenor, se debe proceder al análisis de la individualización de la sanción, resultando claro que procedía imponer la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato.

422. Lo anterior, porque no entregar el informe de ingresos y egresos, además de constituir el incumplimiento de una obligación, implica que el precandidato no quiere sujetarse a la fiscalización respectiva y que, por consecuencia, la autoridad administrativa electoral nacional impide el desarrollo de las actividades de fiscalización para determinar la licitud de los recursos allegados para la precampaña y, en su caso, si no se dio una eventual desviación de recursos para alcanzar un objetivo diverso al antes referido.
423. Además, la autoridad responsable también **definió el bien jurídico tutelado** por la fiscalización, que es la transparencia y la certeza en la rendición de cuentas. Explicó que rendir cuentas es un elemento esencial en estados democráticos. Por tanto, según los parámetros establecidos por esta Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, refirió que frente a este valor democrático resultaba constitucionalmente válido restringir el derecho a ser votado, que es un derecho político y electoral fundamental.
424. Por tanto, si en el caso el bien jurídico tutelado se vio totalmente afectado, no solo retardado, entonces la sanción tiene que ser correspondiente a la falta, así como a la actitud contumaz y de franco ocultamiento.
425. En ese sentido, calificó la falta como *grave mayor* y, a partir de esa calificación, le otorgó la máxima sanción posible, que es la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación de su candidatura.
426. Esto lo hizo mediante **el método de descarte**, frente al catálogo de las posibles sanciones que la Sala Superior habilitó al establecer que el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, permitía una lectura conforme, junto con el artículo 456, numeral 1, inciso c), de la misma ley general.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

427. Esto, pues de esta lectura sistemática y conforme de la norma analizada por la Sala Superior, las sanciones posibles son: **a)** amonestación; **b)** multa; o **c)** pérdida del derecho al registro o la cancelación de este.
428. La falta se **calificó de grave** porque se trató de una omisión que tuvo como resultado anular el sistema de fiscalización, ya que no hubo rendición de cuentas. Ahora, a partir de las tres posibilidades distintas para graduar la falta grave (ordinaria, especial y mayor) la autoridad responsable la calificó como mayor debido a que existió dolo, además de una violación completa a la rendición de cuentas, aunado a una actitud de ocultamiento, por lo que debía aplicarse la máxima sanción.
429. Una **amonestación** no es una sanción adecuada para una falta grave mayor y la **multa** no sería disuasoria ni podría resarcir la falta. Por tanto, la sanción correspondiente es aquella que restringe el derecho a ser votado. La sanción la previó el legislador federal y, además, cuenta con una validación constitucional tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
430. De lo anterior, se advierte que el Instituto Nacional Electoral sí siguió, de forma pormenorizada, los pasos que esta Sala Superior estableció para efectos de calificar la falta como para la imposición de la sanción. Por tanto, hay un claro cumplimiento por parte de la autoridad responsable a los parámetros definidos en la sentencia recaída al juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados.
431. En ese sentido, sí analizó la implicación de la sanción frente al derecho político y electoral de ser votado. Esto lo hizo valiéndose de la constitucionalidad decretada de la sanción y de la importancia de los bienes jurídicos tutelados, que son **la transparencia, rendición de cuentas y certeza**, la cual no se pudo llevar a cabo en el caso de la precampaña de MORENA para el caso de la gubernatura de Guerrero. Por tanto, ante la afectación total al bien jurídico en cuestión, consideró que la sanción máxima era adecuada y proporcional.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

432. A la anterior conclusión arribó a través del **método de descarte**, el cual se considera adecuado pues valoró por qué no era procedente la amonestación pública o, en su caso, la sanción pecuniaria.
433. Esto, ya que lo que la Sala Superior ordenó al Instituto Nacional Electoral fue analizar la falta frente a las circunstancias particulares del caso, así como frente al catálogo posible de sanciones. La autoridad responsable desarrolló satisfactoriamente ese ejercicio pues tuvo en cuenta todas las implicaciones de los valores en juego e impuso la sanción siguiendo los parámetros establecidos, así como las reglas administrativas correspondientes.
434. En consecuencia, la negativa de registro como candidato por no presentar los aludidos informes resulta ser una medida adecuada, toda vez que ello, de concederse un eventual registro sin la fiscalización atinente, podría afectar el principio de equidad en la contienda electoral en detrimento de los demás participantes.
435. Además, como se ha expuesto, no solo se consideró la omisión de entregar el informe, sino todas las circunstancias que rodearon la acreditación de la infracción, así como la conducta contumaz para no ser fiscalizado, aunado a la intención de hacer incurrir en el error a la autoridad, debido a una denominación formal diversa, para evadir el cumplimiento de los deberes de los precandidatos.
436. Por otra parte, en lo tocante a la alegación de que se viola en su agravio el principio de *non reformatio in peius*, toda vez que en la resolución que originalmente se emitió en el procedimiento administrativo se consideró que la conducta era culposa y se calificó como grave especial, mientras que en la resolución emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, la conducta se reclasificó como dolosa y la falta como grave mayor, con lo que se vulneran los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
437. Se afirma que una falta o infracción dolosa es sancionada con mayor severidad que una de carácter culposo. En este apartado, también se



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

señala que el cambio arbitrario se hizo sin que él tuviera conocimiento previo de ello, por lo que no tuvo la posibilidad de manifestarse al respecto.

438. A juicio de la Sala Superior, tales argumentos son **inoperantes e infundados**.
439. En primer lugar, lo **inoperante** del agravio radica en que la recurrente parte de la premisa inexacta de que esta Sala Superior no estableció la posibilidad de clasificar la gravedad de la conducta.
440. Al respecto, es importante precisar que en la sentencia dictada al resolver el juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados, esta Sala Superior estableció los criterios que la responsable debía tomar en cuenta para calificar la falta e individualizar la sanción impuesta al ciudadano actor, entre los que destaca que “para valorar la gravedad de las irregularidades” se deben considerar, entre otros aspectos “la intencionalidad de la conducta y los medios de ejecución empleados en la comisión de la conducta infractora”.
441. Asimismo, en la ejecutoria se previó que para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable *“deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida a los precandidatos a la gubernatura de Guerrero; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de precampañas”*.
442. Como se puede advertir, esta Sala Superior dejó expresamente establecida la obligación impuesta al Consejo General del INE que, al individualizar la sanción, debía tomar en cuenta las circunstancias que rodearon la contravención de la norma, en términos de los artículos 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
443. En ese sentido, estableció la posibilidad para que la responsable valorara el tipo de gravedad de la violación atribuida a los precandidatos a la

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

gubernatura a la luz de diversos elementos como la intencionalidad y los medios de ejecución.

444. Ahora bien, lo **infundado** del planteamiento obedece a que, si la sanción previamente impuesta consistió en la pérdida del derecho a ser registrado en la candidatura, o en su caso, la cancelación del registro correspondiente, la nueva sanción producto de la individualización ordenada por esta Sala Superior no podría haber sido mayor al corresponder con la sanción máxima que puede ser impuesta a los precandidatos.
445. Si bien la responsable clasificó la conducta como dolosa y determinó que la falta era de gravedad mayor, lo cierto es que se impuso la misma sanción, sin que ésta se agravara o fuera de una entidad mayor, por lo que no se vulneró el principio *non reformatio in peius*.
446. El artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene implícito el principio *non reformatio in peius*, por el cual la resolución dictada en segunda instancia no puede agravar la situación jurídica del reo apelante, cuando el resto de las partes no se inconformaron en contra la sentencia de origen.
447. Este principio —en opinión de Claus Roxin³³—consiste en que la sentencia no pueda ser modificada en agravio del acusado, en la clase y extensión de sus consecuencias jurídicas, cuando solo han recurrido el acusado o su representante legal.
448. En el mismo sentido, Eduardo J. Couture³⁴ sostiene que el principio de *non reformatio in peius* es la locución latina usada para caracterizar la circunstancia de que la sentencia recurrida por una sola de las partes no puede ser modificada en agravio de la que apeló y su materialización está ligada a la garantía del debido proceso en tanto el funcionario judicial de

³³ *Derecho Procesal Penal*, 25ª edición, Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2ª reimpresión (2000), pp. 454-455.

³⁴ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Tercera edición, Editorial Iztacciahuatl. México, 2004, página 634.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

segunda instancia se debe limitar, en principio, a lo que en la apelación se indica como lo desfavorable para el apelante.

449. El principio de *non reformatio in peius*, es una institución jurídica a través de la cual se busca limitar y controlar a las instancias judiciales superiores en la aplicación de las facultades de revisión. Así, el órgano de segundo grado, que por competencia le corresponda conocer de un recurso de apelación contra una sentencia de primera instancia, no podrá hacer más gravosa la situación del condenado cuando éste sea apelante único.
450. De este modo, se garantiza al sentenciado que, en tanto los demás sujetos procesales no apelen la decisión, que la revisión de la sentencia solo se surte en torno a los aspectos que le hayan sido desfavorables y dentro de los parámetros fijados por él en las pretensiones, no así de los aspectos que ya le han beneficiado.
451. Este principio resulta aplicable también en los casos en los que, en cumplimiento a una sentencia previa, la responsable debe emitir una nueva resolución, pues no se puede agravar la situación jurídica de quien ha recurrido una determinación para reponer el procedimiento en beneficio y respeto de sus derechos.³⁵ Es decir, cuando se deja sin efectos una sentencia o resolución condenatoria, a pesar de que se señale que la responsable debe resolver en cuanto al fondo del asunto lo que en derecho proceda (en plenitud de jurisdicción o atribuciones), ésta se encuentra impedida para imponer una pena mayor a la originalmente decretada en la resolución.³⁶

³⁵ Tesis aislada: NON REFORMATIO IN PEIUS. EN ATENCIÓN A DICHO PRINCIPIO LA SALA NO PUEDE AGRAVAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL INculpADO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL, DERIVADO DE LA CONCESIÓN DE UN AMPARO ANTERIOR QUE MANDA REPONER EL PROCEDIMIENTO EN BENEFICIO Y RESPETO DE SUS DERECHOS. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Penal. Tesis: II.2o.P.216 P. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, marzo de 2007, página 1727

³⁶ Tesis aislada: EJECUCIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO QUE DEJA SIN EFECTO UNA SENTENCIA DEFINITIVA PENAL. INCORRECTA IMPOSICIÓN DE UNA PENA MAYOR A LA DECRETADA INICIALMENTE. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Penal. Tesis: I.1o.P.24 P. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, abril de 1997, página 235.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

452. Ahora bien, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha determinado que el derecho penal y sus principios son elementos integradores del derecho administrativo sancionador.³⁷
453. Preciado lo anterior, esta Sala Superior no advierte que la autoridad responsable hubiera vulnerado el principio de *non reformatio in peius* porque no agravó o incrementó la sanción impuesta, pues desde la resolución primigeniamente impugnada determinó imponer como sanción la pérdida de registro del ahora actor como candidato a la gubernatura de Guerrero, siendo que la sanción impuesta en la resolución emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior fue la misma.
454. Como se puede concluir, es infundado el planteamiento del actor, en tanto que la sanción impuesta es igual a la que previamente se revocó por esta Sala Superior, aún cuando el Consejo General del Instituto Nacional Electoral clasificó la conducta como dolosa y determinó que la falta era de gravedad mayor, pues lo verdaderamente importante es que la autoridad responsable se pronunciara respecto a la posibilidad de imponer una sanción menor, lo que quedó al arbitrio de la responsable para que determinara lo procedente mediante una resolución debidamente fundada y motivada.
455. Ahora, como se anticipó, la Sala Superior se hará cargo de los agravios consistentes en que, en la individualización de la sanción, la responsable realizó un indebido *test de proporcionalidad*, en concreto, señala que la medida restrictiva de su derecho a ser votado no cumple con el subprincipio de necesidad, ya que existen medidas menos restrictivas para lograr el objetivo perseguido (transparencia, rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda).
456. A juicio de la Sala Superior, son **infundados** los agravios.

³⁷ Al efecto resulta aplicable la tesis RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

457. El subprincipio de necesidad en el caso de las sanciones debe entenderse en el sentido de que debe adoptarse la sanción que logre tanto la finalidad preventiva de la pena y la protección de los bienes jurídicos cuya incidencia debe valorarse, lo que no implica elegir la sanción mínima del catálogo de sanciones. Atendiendo a la naturaleza de las sanciones como medidas graduables, en estos casos, solo se requiere que la intervención a un derecho no sea manifiestamente innecesaria.
458. Para dar respuesta a sus agravios, la Sala Superior considera pertinente realizar un estudio centrado en las siguientes premisas: **1)** La distinción entre la aplicación del principio de proporcionalidad de las penas y el principio de proporcionalidad en materia de derechos humanos; **2)** La interpretación de las sanciones que restringen derechos humanos con base en el principio de proporcionalidad (análisis diferenciado del *test de proporcionalidad* en el supuesto de las sanciones); **3)** Su aplicación al caso concreto.
459. El principio de proporcionalidad de las sanciones puede analizarse desde dos perspectivas o planos (en abstracto o en concreto), las cuales, conllevan, en cierta medida, un análisis subsecuente.³⁸
460. El primer nivel (vertiente abstracta), corresponde a un análisis meramente legislativo, esto es, implica verificar si la punibilidad (entendida como el parámetro de sanciones a imponer), contemplada en la norma resulta razonable atendiendo a la conducta sancionada y el bien jurídico tutelado.
461. Este primer momento, el principio de proporcionalidad exige que el legislador tome decisiones equilibradas y razonables y, en este sentido, que la sanción no sea arbitraria, ni excesiva. Esto implica un equilibrio o adecuación entre medios (sanciones) y fines (tutela de valores y principios).

³⁸ Amparo directo en revisión 85/2014, del que derivó la tesis aislada 1a. CCCXI/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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".

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

462. Es importante precisar que el análisis de la proporcionalidad de la norma en abstracto, esto es, la posibilidad de ordenar la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado ante la omisión de presentar los informes de precampaña ya fue realizado por la Sala Superior al dictar la sentencia en el medio de impugnación SUP-JDC-416/2021 y acumulados.
463. Ahora bien, en un segundo momento, cuando se habla de la proporcionalidad en concreto su análisis corresponde propiamente a la individualización de la sanción (ya sea por parte del juez o autoridad administrativa).
464. Al momento de individualizar una sanción es posible, atendiendo a las circunstancias de los casos, aplicar un *test de proporcionalidad*, ya que, cuando un juzgador o autoridad va a determinar la sanción concreta en un caso determinado, es decir, cuando va a decidir cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido, entonces podría eventualmente aplicar un *test de proporcionalidad*.
465. La aplicación del principio de proporcionalidad en la individualización de las sanciones atiende a la posible imposición de medidas restrictivas o injerencias estatales en los derechos humanos de una persona.
466. Existe una restricción a un derecho cada vez que se produce una acción del estado que deniega o impide que el titular del derecho lo ejerza de acuerdo con la plenitud del supuesto de hecho de dicho derecho, con independencia de la modalidad en la que se manifieste (en este caso, a través de una sanción).
467. La restricción es un tipo de límite legítimo para los derechos en una democracia y, por lo general, su intensidad obedece a los derechos o principios que se encuentran del otro lado de la balanza. Así, pueden identificarse dos tipos de restricciones a los derechos humanos en una democracia.
468. El primer tipo incluye una restricción sobre el derecho de una persona con el objeto de dar paso a los derechos de otra. Atendiendo a los efectos o



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

derechos tutelados, usualmente, tienen una intensidad menor y procuran evitar afectar de manera absoluta o definitiva el contenido esencial de un derecho.

469. El segundo tipo está integrado por las restricciones que privilegian el interés público. En una sociedad democrática, un derecho humano puede ser restringido con el objeto de garantizar fines sociales, incluso se reconoce que el Estado puede imponer obligaciones que restrinjan estos derechos en caso de incumplimiento.³⁹
470. En estos casos, la intensidad en la restricción de un derecho humano tiene su fundamento en el hecho de que para el funcionamiento de una democracia se requiere el cumplimiento de deberes sustentados en una noción compartida de la eficacia y garantía de intereses nacionales. Estos deberes se imponen con el objeto de que el gobierno y los gobernados cumplan los objetivos imprescindibles para lograr un régimen democrático y, con base en ellos, puede exigirse al individuo actuar con el objeto de promover el interés público. Aquí, la restricción de un derecho es resultado de una ponderación entre las necesidades públicas y el ejercicio de un derecho individual; de ahí que, su intensidad pueda ser mayor.
471. Ahora bien, toda restricción a un derecho fundamental con independencia de la modalidad en la que se manifieste (en este caso, sanción) o la intensidad exigida (atendiendo a los derechos contrapuestos) requiere un examen de su constitucionalidad de acuerdo con las reglas de proporcionalidad. Toda restricción será permitida desde el punto de vista constitucional si y solo si es proporcional.
472. En este contexto, al individualizar la sanción que interfiere en el ejercicio de un derecho, el principio de proporcionalidad es una medida que permite ponderar los fines colectivos del Estado o de la sociedad, por una parte, y la garantía del contenido esencial de los derechos humanos, por la otra.

³⁹ Barak, Aharon. *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra 2017.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

473. Lo anterior implica que, al individualizar la sanción el juzgador (o en su caso, la autoridad administrativa), deberá verificar si la sanción que ha sido electa dentro del catálogo previsto por el legislador, cumple con los parámetros de *test de proporcionalidad*: fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.
474. Atendiendo a la naturaleza de las sanciones y a los bienes que generalmente tutelan (intereses públicos) su aplicación tiene modulaciones distintas del análisis que se utiliza para el caso de las medidas legislativas que intervienen sobre un derecho fundamental.⁴⁰ Así, el *test de proporcionalidad* en el caso de la individualización de las sanciones puede realizarse en términos de los siguientes parámetros.
475. En primer lugar, la decisión debe estar justificada o ser adecuada para la consecución de un fin determinado (**fin constitucional legítimo**). Los fines que justifican la restricción de un derecho humano derivan de los valores y principios en los que se funda una sociedad democrática. Estos pueden atender a los derechos humanos de terceros, o bien, el interés público (bien público o intereses nacionales).
476. El fin legítimo, en el caso de las sanciones, está estrechamente vinculado con la protección de los principios fundamentales esenciales para la existencia colectiva del pueblo en una democracia; porque se trata de valores esenciales para garantizar la noción de una “experiencia democrática mínima”, esto es, fines valiosos como la permanencia del Estado, su naturaleza democrática, seguridad, orden público, o todo aquél imprescindible para su realización.⁴¹
477. En segundo término, la medida adoptada para llevar a cabo la restricción debe ajustarse de forma racional al cumplimiento de dicho fin, es decir, debe

⁴⁰ TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”. El criterio invocado aparece publicado en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, página 915.

⁴¹ Ibidem, p. 288.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

ser **idónea**. Este requisito exige que los medios utilizados por la medida restrictiva puedan realizar o promover el fin que subyace en la misma.

478. En el caso de las sanciones, el principio de *idoneidad* se traduce en un criterio orientado a censurar aquellas medidas que sean *manifiestamente inadecuadas* para alcanzar los fines inmediatos y mediatos de la intervención.⁴²
479. En tercer lugar, el subprincipio de **necesidad**, en principio, exige escoger de todos los medios que pueden promover el propósito de la medida restrictiva aquel que menos restrinja el derecho humano en cuestión.
480. Sin embargo, si se atiende a la naturaleza de las sanciones y el hecho de que, por lo general, están graduadas (mínimos o máximos), la aplicación de este principio debe entenderse en el sentido de que la intervención en un derecho humano o principio constitucional debe ser aquella que logra la finalidad preventiva de la pena (catálogo de sanciones), a la luz de los bienes jurídicos que se tutelan con la previsión normativa. Para que la individualización de una sanción supere el examen de necesidad se requiere que el sacrificio que implica la medida *no sea manifiestamente innecesaria para los derechos fundamentales intervenidos*.⁴³
481. Finalmente, la **proporcionalidad en sentido estricto** de la sanción implica hacer una ponderación entre los beneficios que pueden esperarse de la protección del bien jurídico y los costos derivados de su aplicación desde la perspectiva de los derechos humanos afectados por aquella. En esta parte del test se requiere hacer una ponderación entre los beneficios (**efectos positivos**) que se obtienen el cumplimiento del fin y la vulneración causada al derecho fundamental (**efectos negativos**) con la obtención del mismo.
482. Una regla relevante en este último paso del *test de proporcionalidad* atiende a la importancia social del beneficio obtenido por la medida restrictiva y la

⁴² Amparo directo en revisión 181/2011.

⁴³ Ídem.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

importancia social de prevenir la vulneración del derecho fundamental que ha sido objeto de restricción.

483. En este caso, existe un conflicto entre el derecho a ser votado y los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda. La sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro restringe el ejercicio del derecho a ser votado porque busca garantizar que los partidos políticos y los precandidatos no vulneren los principios que rigen la función de fiscalización.
484. El problema radica en determinar si, atendiendo a las circunstancias de caso, la incidencia de la sanción individualizada en el derecho a ser votado persigue un fin constitucionalmente legítimo, es idónea, necesaria y proporcional. O bien, si en el caso, puede sancionarse al promovente con alguna otra de las medidas previstas en el catálogo de sanciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
485. La Sala Superior advierte que, en el caso, la sanción (pérdida del derecho a ser registrado) como restricción está compuesta por consideraciones que atienden al interés público, concretamente a la manera en que se afectaron los principios que rigen en materia de fiscalización.
486. En efecto, los principios con los que debe ponderarse el derecho a ser votado (transparencia, rendición de cuentas, equidad y certeza) constituyen objetivos nacionales imprescindibles para lograr, en su conjunto, la estabilidad y permanencia de nuestro régimen democrático, en general, y del sistema de fiscalización, en particular.
487. En este sentido, aunque no se trata de una interpretación extensiva de una restricción al derecho fundamental a ser votado, sí puede quedar justificada una mayor intensidad en su intervención cuando, con base en las circunstancias del presente caso, se advierte una intencionalidad tendiente a incumplir con las obligaciones en materia de fiscalización.
488. Resulta relevante precisar que, conforme a los elementos acreditados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (precisados por la Sala



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Superior en la ejecutoria del SUP-JDC-416/2021 y acumulados), el promovente: 1) conocía sus obligaciones y aun así no tuvo intención de cumplir; 2) el momento en que se presentó el informe (22 de marzo) no fue adecuado ni eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora; 3) la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría y afectando de manera trascendental los principios que rigen la materia; y, 4) no existió certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos.

489. En la siguiente tabla se sintetizan las consideraciones de la responsable.

Aspecto analizado	Valoración
Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral	No hubo intención de cumplir. El promovente tuvo la oportunidad de informar sus ingresos y gastos durante el periodo de precampaña, no obstante, se limitó a negar los hechos imputados, sin que de sus argumentos se advierta la voluntad de cumplir con su obligación de rendición de cuentas. Durante los dos momentos que tuvo el ciudadano para presentar el informe de precampaña (emplazamiento y alegatos) nunca puntualizó que los hubiera entregado a MORENA, ni aprovechó estos momentos para informar a la autoridad electoral sobre sus actividades de precampaña. Simplemente, insistió en que no era precandidato, por lo que no tenía la obligación de presentar el informe.
El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora.	El momento en que se presentó el informe (22 de marzo) no fue adecuado ni eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora. Su entrega hizo imposible que la Unidad Técnica de Fiscalización desplegara sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados. El informe se presentó 24 días después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para la gubernatura del estado de Guerrero. El informe que presuntamente entregó el 9 de enero no fue presentado ante el órgano interno de finanzas de MORENA, ni ante la autoridad administrativa. Podría tratarse de una fabricación de pruebas ¿por qué no lo entregó cuando se le requirió? Se trata, además, de un documento ineficaz.
La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan	Se afectaron de manera real y directa (no sólo una puesta en peligro) los bienes jurídicos tutelados, en el caso en concreto los principios de rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos y equidad en la contienda electoral, porque la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría, con lo cual se afecta gravemente el sistema de fiscalización.
Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en	El promovente conocía su obligación de rendir cuentas (tanto por la vigencia normativa, como por los requerimientos que le formuló la autoridad); sin embargo,

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

Aspecto analizado	Valoración
todo caso, se cometió la infracción.	no existió voluntad alguna de cumplir con la normativa en materia de fiscalización. En la página de MORENA se identificó el registro como precandidato de J. Félix Salgado Macedonio.
Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación	J. Félix Salgado Macedonio conocía y omitió el cumplimiento de sus obligaciones. Conocía (elemento cognitivo del dolo): 1) el resultado de su actuar, pues inclusive el 22 de marzo, por conducto del partido MORENA, presentó un informe de precampaña en ceros; 2) su aspiración de obtener la candidatura al cargo de Gobernador; 3) su obligación de presentar el informe al haber sido requerido por la autoridad. A pesar de conocer su obligación, omitió presentar su informe (elemento volitivo) e inclusive presentó un documento ineficaz (con la intención de engañar a la autoridad).
El monto económico o beneficio involucrado	No existe certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, lo que lesiona de forma grave los principios rectores del modelo de fiscalización. Se observó un monto total de \$19,872.48 (diecinueve mil ochocientos setenta y dos pesos 48/100 M.N.) que no fueron reportados por el partido y precandidato infractor. Sin embargo, ante la omisión no existe certeza del flujo de recursos empleados por el ciudadano. El monto involucrado solo corresponde a los eventos detectados por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción del mismo.
Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.	La omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

490. Si bien, una vez que la autoridad responsable analizó estos elementos y calificó la conducta, realizó un test de proporcionalidad, esta Sala Superior estima necesario realizar ciertas precisiones en cuanto a su desarrollo.
491. Bajo esta óptica, se tiene que el acuerdo impugnado, en aras de salvaguardar los principios que rigen en materia de fiscalización y evitar conductas similares en ocasiones futuras, determinó que era constitucionalmente válido restringir el derecho a ser votado del promovente, a través de la pérdida de su derecho a ser registrado para la Gubernatura de Guerrero.
492. Esta Sala Superior comparte la justificación del acuerdo impugnado, porque, en el caso, la incidencia en el derecho fundamental del derecho a ser votado (a través de la individualización de la sanción) sí resulta proporcional. Para demostrar lo siguiente se analizan cada uno de los



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

subprincipios, en aras de dilucidar si fue constitucional la restricción que se impuso.

493. En primer lugar, debe puntualizarse que la restricción sí persigue el cumplimiento de un **fin constitucionalmente legítimo**, esto es, la preservación de los principios de transparencia, rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda, lo cuales son rectores de nuestra democracia constitucional y fundamentales para su existencia.
494. Se trata de principios que tienen un amplio espectro o incidencia en la calidad de nuestra democracia en la medida en que trascienden a todo el mecanismo de fiscalización, los cuales, precisamente, buscan: **1)** generar condiciones justas y de equidad entre las diversas fuerzas políticas; **2)** transparentar que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas, o bien, que se destinan a los fines previstos por la normatividad; **3)** generar certeza respecto del uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo; **4)** garantizar la autenticidad de las elecciones (generan un efecto informativo positivo en cuanto al destino de recursos públicos), entre otros.
495. En segundo lugar, sancionar al promovente con la pérdida del derecho a ser registrado es una medida que está directamente relacionada con los fines que se persiguen en materia de fiscalización, es decir, es una medida **idónea**. No se trata de una sanción manifiestamente inadecuada, porque sancionó la conducta cometida y, a futuro, permitirá inhibir conductas que atentan contra el actual sistema de fiscalización.
496. En este caso la imposición de una sanción mayor como lo es la cancelación del registro es una medida idónea para prevenir conductas que tiendan a impedir para alcanzar los fines perseguidos, puesto que con ella se previenen aquellas conductas que tiendan a impedir u obstaculizar las facultades fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral.
497. Esta restricción estuvo enderezada a corregir una conducta que alteró y distorsionó, en el proceso electoral en curso en el estado de Guerrero y los

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

ejes sobre los cuales deben desarrollarse los procesos electorales, en la medida en la que evitó que determinado ciudadano (el promovente) pudiera verse favorecido en la contienda por una omisión de reportar los gastos e ingresos utilizados en el ejercicio de su derecho de participación política.⁴⁴

498. En efecto, el promovente al no presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña alteró esta finalidad e impide que la autoridad fiscalizadora pudiera verificar o tuviera certeza sobre el origen, destino, monto y aplicación de los recursos económicos usados en su precampaña a fin de verificar tanto la legalidad de su procedencia como del uso otorgado, lo que contraviene los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda.
499. En lo referente al subprincipio de **necesidad** esta Sala Superior no advierte que la restricción sea manifiestamente innecesaria para el derecho fundamental intervenido (derecho a ser votado). En efecto, si bien conforme al catálogo de sanciones, existen otras que no interfieren de manera absoluta en el ejercicio del derecho de participación política del promovente; lo cierto es que, en el presente caso esa intervención se encuentra justificada atendiendo a las conductas y omisiones desplegadas por el propio ciudadano (previamente puntualizadas) y los fines perseguidos.
500. Así, al aplicar la sanción que como consecuencia interfirió en el ejercicio de un derecho, el Consejo General estaba obligado a optar por aquella que fuera acorde con lo fines tutelados, lo que no implica en este caso elegir la sanción mínima. Suponer esto llevaría a que cada vez que la autoridad administrativa impusiera una sanción optara por el mínimo y nunca por la sanción máxima soslayando la finalidad de la pena y los bienes jurídicos que se tutelan con la previsión normativa. Al individualizar la sanción el Consejo del Instituto Nacional Electoral advirtió que la necesidad de esta medida estaba justificada porque:

⁴⁴ A partir de las modificaciones realizadas por el constituyente permanente en el 2014 se buscó genera un esquema institucional que permitiera dotar de certeza a la ciudadanía de que los ciudadanos que se presentan como candidatos han obtenido el financiamiento de sus precampañas de fuentes lícitas y que han sido utilizados los recursos económicos dentro de los límites legalmente establecidos y para la finalidad prevista en la normativa aplicable.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- No permitió que la autoridad fiscalizadora analizara si los recursos que ingresaron (sin ser reportados) provenían de fuentes lícitas, o bien, que se erogaron con base en los fines previstos en las normas.
- Advirtió una conducta tendiente a engañar a la autoridad mediante la exhibición de un documento con el que presuntamente se acreditaba la entrega del informe ante el partido el 9 de enero, cuya existencia nunca fue manifestada a la autoridad administrativa durante la sustanciación del procedimiento.
- Reconoció que, a pesar de que se le dio la oportunidad al promovente (en dos ocasiones) para resarcir su omisión, él mismo insistió en que no tenía obligación alguna al desconocer su carácter de precandidato.
- Buscó que con esta medida pudieran inhibirse conductas futuras, a través de las cuales, los precandidatos se desentendieran de sus obligaciones.
- Señaló que el monto observado solo corresponde a los eventos detectados por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, cuestión que se traducía en una evidente afectación a los principios que rigen la fiscalización.
- Puntualizó que ningún sujeto obligado puede invocar el desconocimiento de la normativa electoral vigente en materia de fiscalización, ni respecto a las obligaciones y consecuencias que ésta les impone y tampoco con relación al sentido de la norma.
- Impidió una revisión eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas.

501. Atendiendo a las particularidades del caso (conductas y omisiones desplegadas por el partido y el ciudadano promovente), esta Sala Superior advierte que si bien existían otras sanciones aplicables a la omisión de entregar informes (amonestación o multa), en el caso, la pérdida del derecho a ser registrado resulta necesaria por el impacto y su trascendencia en el proceso electoral en curso (en particular) y los fines perseguidos en materia de fiscalización (en general).

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

502. En este contexto, la Sala Superior ha sostenido que en materia electoral los fines de la sanción son de naturaleza fundamentalmente preventiva y no retributiva, por lo que mediante su imposición se pretende el alcance de los objetivos relacionados con la prevención al intentar impedir la comisión de otras irregularidades mediante la confirmación de la amenaza abstracta prevista en la ley y, de forma destacada, inhibir que la conducta se reitere en el futuro.⁴⁵
503. La imposición de una sanción como la negativa del registro resulta necesaria, porque es la forma en que se alcanza en mayor medida prevenir conductas que obstaculicen las funciones fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral; de otro modo no se advierte que una sanción menor logre con la misma intensidad este mismo objetivo, teniendo en cuenta que la sanción debe ser socialmente ejemplar con miras a evitar que se vuelva a cometer, ya sea por el propio infractor o por cualquier otra persona.
504. Ahora bien, esta Sala Superior advierte que la individualización de la sanción sí cumplió con el principio de proporcionalidad en sentido estricto. Como se puntualizó, una regla relevante en este último paso del *test de proporcionalidad* atiende a la importancia social del beneficio obtenido por la medida restrictiva. En este sentido, los beneficios positivos de la aplicación de la sanción se traducen en el desarrollo del proceso electoral en Guerrero.
505. En efecto, la conducta omisiva del promovente y su intencionalidad atentaron contra la estabilidad en el desarrollo del desarrollo del proceso electoral en curso, ya que impactó en el control y despliegue de las facultades de la autoridad administrativa.
506. El beneficio obtenido con la restricción permite que el proceso se lleve a cabo sin la participación de un ciudadano del que no se tiene certeza en relación con: la procedencia de los recursos que utilizó (privados o públicos); la posibilidad de determinar si excedió o no los límites de gastos en esa etapa; y de forma destacada, con información socialmente útil que

⁴⁵ Véase, entre otros, SUP-REP-647/2018 y acumulado, SUP-REP-3/2015 y acumulados.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto, destino y aplicación de los recursos utilizados en la precampaña.

507. La negativa de registro tiene un impacto de menor intensidad en el proceso electoral, en la medida en que el interés colectivo (a través de los principios de certeza, equidad, transparencia y rendición de cuentas) y la consolidación de un electorado informado son protegidos con la sanción impuesta.
508. El derecho a ser votado, si bien constituye un pilar esencial para la consolidación de la democracia, no es de carácter absoluto y exige el cumplimiento de ciertos requisitos que lo hagan compatible con el resto del entramado constitucional y legal. En materia de fiscalización este derecho individual debe valorar (ponderar) que, las personas que podrían eventualmente ejercer su derecho a votar por el ciudadano sancionado, también tienen el derecho a ejercer un voto libre e informado.
509. Es decir, garantiza que la ciudadanía cuente con garantías mínimas para tener certeza de que los ciudadanos postulados a un cargo de elección popular cumplen con los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza en la utilización de recursos económicos a su disposición; y que, en esta medida son opciones aptas e idóneas, y cuentan con una integridad compatible con el cargo a desempeñar, lo cual constituye una garantía mínima para la democracia.
510. Finalmente, el ciudadano actor sostiene que en el caso concreto la autoridad responsable no aplicó en su favor el principio *pro persona*. Luego de citar doctrina y criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el inconforme concluye que el principio *pro persona implica una interpretación desde los derechos que exige adoptar decisiones interpretativas que no contravengan el objeto y fin de las normas de protección de derechos fundamentales*.
511. A partir de lo anterior, el demandante sostiene que la autoridad responsable restringe de manera arbitraria su derecho constitucional de ser votado, sin

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

tomar en cuenta el monto económico involucrado y sin haber llevado a cabo un test de proporcionalidad, pues le impone una sanción desproporcional.

512. Agrega, que al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, esta Sala Superior le concedió la razón, en el sentido de que la interpretación literal del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé como sanción la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado como candidato, podría resultar cuestionable frente al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 22 constitucional, motivo por el cual la Sala Superior consideró que las sanciones referidas no caben ser aplicadas de forma automática o categórica en todos los casos, sino que, por un lado, es necesario, desde la dimensión cualitativa, atender los bienes tutelados y, desde la dimensión cuantitativa, tener en cuenta la magnitud del bien y la lesión a este; y, por otro lado, hay que tener en cuenta la necesidad y legitimidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al sufragio pasivo, en conformidad con los artículos 1.º y 35, fracción II, de la Constitución general, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.
513. Que, 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.
514. También refiere que la Sala Superior estimó que la aplicación de medidas severas de restricción no puede ser 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. Una restricción absoluta a un derecho tan importante, aplicable de forma genérica a todo un grupo por el simple hecho de identificarse como



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

tal sin considerar la naturaleza de la gravedad de la conducta, el daño provocado o las circunstancias particulares, puede ser incompatible con los derechos humanos.

515. El actor considera que el Instituto Nacional Electoral debió tomar en cuenta los parámetros referidos y concluir que la norma que más le favorece no es la que prevé como sanción la pérdida o cancelación del registro, sino que debió optar por otra sanción de las previstas en el catálogo que resultara proporcional a la infracción, de acuerdo a las circunstancias objetivas y subjetivas del caso que la responsable debió analizar, como la relativa a que el informe no se entregó por causas ajenas a la voluntad del inconforme, porque él lo entregó oportunamente al partido.
516. Insiste, que la autoridad responsable nuevamente le impuso la sanción máxima sin valorar las circunstancias del caso, a pesar de que estaba constreñida a ella.
517. En apoyo a sus argumentos, cita la tesis aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO".
518. En un distinto aspecto, aduce el actor J. Félix Salgado Macedonio que la Sala Superior también precisó (al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados) que para la imposición de la sanción debía tenerse en cuenta la interpretación conforme, que es una técnica interpretativa que se utiliza principalmente respecto de disposiciones que se encuentran en ordenamientos de menor jerarquía que la Constitución en busca de dotarlas de contenido y hacerlas compatibles con ella.
519. En tal sentido, sostiene que, conforme al artículo 1º constitucional, las normas relativa a los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia; pero que eso no ocurrió en el caso concreto, porque la autoridad responsable no ponderó la previsión constitucional y

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

convencional de su derecho a ser votado ni favoreció su protección más amplia.

520. Agrega, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas de manera estricta y preferir aquellas que restrinjan en menor medida el derecho al voto. Al respecto, cita la jurisprudencia XIX.1o. J/7 (10a.) del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, de rubro: "PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN Y PRO PERSONA. CONFORME A ÉSTOS, CUANDO UNA NORMA GENERA VARIAS ALTERNATIVAS DE INTERPRETACIÓN, DEBE OPTARSE POR AQUELLA QUE RECONOZCA CON MAYOR AMPLITUD LOS DERECHOS, O BIEN, QUE LOS RESTRINJA EN LA MENOR MEDIDA".
521. Estos agravios resultan ineficaces, por las razones que se exponen enseguida.
522. En primer lugar, debe precisarse que el principio *pro persona* consagrado en el artículo 1º constitucional, ciertamente, impone a todas a las autoridades del Estado Mexicano el deber de interpretar las normas relativas a los derechos humanos favoreciendo en todo tiempo su protección más amplia. Sin embargo, de ese principio no se deriva que las autoridades deban resolver en forma favorable a la ciudadanía en todos los casos.
523. Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.", reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio *pro homine* o *pro persona* no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes⁴⁶.

524. En el mismo sentido, tal como reconoce el actor en su demanda, la interpretación conforme es una técnica jurídica que se aplica, fundamentalmente, para interpretar normas secundarias y darles un contenido que sea conforme con el bloque de constitucionalidad.
525. Bajo ese contexto, es notorio que la interpretación conforme tampoco puede servir de sustento para afirmar que las autoridades deben dar la razón a los gobernados en todos los casos.
526. Precisado lo anterior, debe decirse que en el caso concreto no puede considerarse vulnerado el principio *pro persona* ni puede afirmarse que la autoridad responsable dejó de interpretar las normas secundarias en conformidad con el bloque de constitucionalidad.
527. Lo anterior es así, porque, como quedó demostrado al analizar los agravios anteriores, la autoridad responsable, en cumplimiento a lo resuelto por la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, consideró que la interpretación conforme del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales conduce a la conclusión de que, ante la falta relativa a la omisión de rendir informes de

⁴⁶ Registro digital: 2004748.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

ingresos y gastos de precampaña no debe aplicarse automáticamente la sanción consistente en la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado como candidato, sino que es necesario ponderar las circunstancias objetivas y subjetivas de cada caso con el propósito de determinar cuál de las distintas sanciones previstas en la propia Ley General es la que debe aplicarse en cada caso.

528. Así, después de analizar las circunstancias particulares del caso, la autoridad responsable llegó a la conclusión de que la sanción que debía imponerse al actor J. Félix Salgado Macedonio era la cancelación de su registro como candidato a gobernador del Estado Guerrero y, al correr el *test* respectivo esta Sala Superior arribó a la conclusión de que la sanción impuesta es proporcional.
529. En vista de lo anterior, resulta evidente que en el caso concreto la responsable aplicó la interpretación conforme y no se vulneró el principio pro persona. De ahí lo infundado de los motivos de disenso en estudio.
530. En consecuencia, conforme a lo analizado, se debe confirmar, en la materia de impugnación, la resolución impugnada

IX. EFECTOS

531. Al haber resultado infundados, inoperantes e ineficaces los agravios de los inconformes, se **confirma** la resolución del Instituto Nacional Electoral.
532. Sin embargo, dado que la pretensión de MORENA y de J. Félix Salgado Macedonio era que se revocara la sanción impuesta y pudiera contender como candidato a Gobernador, se considera que la orden de sustitución emitida por la autoridad responsable se debe considerar sub iúdice, motivo por el cual, al haberse confirmado la resolución impugnada, se debe reactivar la vigencia de la orden de sustitución, siendo que el plazo dado comenzará a transcurrir a partir de la notificación de esta sentencia al partido político recurrente.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

X. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** el recurso de apelación SUP-RAP-109/2021, así como los juicios ciudadanos SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 y SUP-JDC-751/2021, al SUP-RAP-108/2021, por ser este el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

SEGUNDO. Se **desecha** de plano la demanda del juicio ciudadano SUP-JDC-650/2021.

TERCERO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución impugnada.

CUARTO. El partido político MORENA, deberá sustituir al candidato a gobernador en el estado de Guerrero, dentro del plazo otorgado por la autoridad responsable, mismo que se computará a partir de la notificación de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría de seis** votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, el voto concurrente de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el voto particular del Magistrado José Luis Vargas Valdez. Ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

VOTO RAZONADO⁴⁷ QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-108/2021 Y ACUMULADOS.

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

Comparto el deber de confirmar la pérdida del derecho de J. Félix Salgado Macedonio a ser registrado como candidato de MORENA a la gubernatura de Guerrero debido a la omisión de presentar el informe de precampaña que exige el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁸.

Asimismo, la decisión del Instituto Nacional Electoral por lo que hace a las sanciones impuestas a Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto, puesto que, considero que la infracción cometida fue analizada de manera correcta por la autoridad responsable, atendiendo a que estas precandidaturas se encontraban reguladas por la segunda hipótesis normativa establecida en el referido artículo 229 de la LEGIPE, que estimo es aplicable, pues ninguna alcanzó la postulación por parte del partido.

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

1. Interpretación del artículo 229 de la LEGIPE

⁴⁷ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁴⁸ En adelante LEGIPE.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

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

Artículo 229. [...]

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

Artículo 456.

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

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

I. Con amonestación pública;

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

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

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

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

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

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

La distinción entre estas hipótesis resulta relevante, debido a que la sanción correspondiente se encuentra graduada en atención a la gravedad de la omisión de presentar el informe de precampaña, como consecuencia del supuesto en que su ubique la persona infractora.

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

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

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

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

Establecidos estos principios y objetivos del régimen de fiscalización, entonces es que se puede identificar la gravedad de la infracción



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

consistente en la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña que exige la ley.

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

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

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

En el caso de la persona seleccionada para ocupar la candidatura, la omisión de presentar el informe de precampaña produciría consecuencias de la máxima gravedad de mantenerse la postulación, pues se validaría la participación en la contienda electoral de una candidatura respecto de la

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

que subsisten cuestionamientos sobre los recursos empleados para realizar las actividades necesarias para llamar al voto a su favor.

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

Esto corresponde al espíritu del legislador en la reforma de 2014, que claramente establece la pena máxima en caso de omisión en la presentación del informe por parte del candidato vencedor en la contienda, en tanto que para los precandidatos perdedores en dicha contienda la ley remite para fijar la sanción al Libro Octavo de la LEGIPE que establece un catálogo de sanciones que van de la amonestación pública a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato.

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

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

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



2. Caso concreto

Establecida la interpretación de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la LEGIPE, como lo sostuve en la sesión pública del pasado nueve de abril ante el Pleno de la Sala Superior considero que lo conducente es confirmar la sanción impuesta a J. Félix Salgado Macedonio consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de MORENA a la gubernatura de Guerrero.

Y acompaño la decisión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto, debiendo distinguir su calidad de candidatos perdedores en la contienda interna de MORENA, para efectos de la graduación de la pena.

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

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

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

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

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

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

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

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

El hecho de que una precandidatura no presente su informe de gastos de precampaña no exime al partido de cumplir con su obligación de presentar ante la Unidad de Fiscalización el informe respectivo, el cual podría ser presentado en ceros, si el partido advierte que la precampaña no recibió ingresos y que en ellas no se realizaron gastos⁴⁹.

En el caso, MORENA presentó un escrito el pasado **veintidós de marzo**, en el cual manifestó argumentos relativos a diversas personas que se ostentaron a las precandidaturas cuestionadas.

Al respecto, como lo he sostenido con anterioridad, con independencia de la eficacia de la documentación presentada por el partido político el pasado veintidós de marzo, lo cierto es la evidente imposibilidad de la autoridad fiscalizadora de instrumentar y desahogar su actividad conforme a los plazos estipulados en la Ley General de Partidos Políticos.

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

⁴⁹ Ver sentencia SUP-RAP-116/2015, p. 26.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

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

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

Por ello, advierto que fue correcto el reconocimiento en este caso de la autoridad responsable respecto de la omisión en presentar los informes de precampaña relativos al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero. En ese sentido, toda vez que J. Félix Salgado Macedonio fue la persona seleccionada en el proceso interno de MORENA para ocupar la candidatura a la gubernatura de Guerrero; la omisión en la presentación del informe de precampaña se ubica en la sanción máxima, esto es, no poder ser registrado, al tratarse una falta de mayor gravedad. Por tanto, a mi consideración, desde un inicio fue correcta la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de sancionarle con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a la gubernatura del estado de Guerrero.

Asimismo, comparto en el caso de Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto, la decisión de la autoridad electoral de sancionarlos en términos de lo establecido por el Libro Octavo de la LEGIPE.

Cabe reiterar que no se puede validar el que un partido político declare no tener precandidatos, ni precampaña para justificar la omisión absoluta de presentación de informes, ya que esto implicaría un fraude a la ley, esto

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

guarda relación con la esencia de la jurisprudencia 9/2016, cuyo rubro señala: **INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña Y Campaña. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA.**

3. Conclusión

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

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

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

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

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2021.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-108/2021 y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

Con la debida consideración de la Magistrada y los Magistrados que integran el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo voto concurrente en relación con el asunto en comento, porque si bien comparto que debe confirmarse la determinación impugnada, arribo a esa conclusión a partir de razones concretas, a partir de las cuales considero que la conducta desplegada por el precandidato infractor, debía calificarse de la forma en que lo hizo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Pero antes de expresar las razones que sustentan mi postura, quisiera referirme a ciertos antecedentes, que son relevantes para ilustrar mi disenso.

Antecedentes relevantes.

1. Inicio del proceso electoral ordinario de gubernatura del Estado de Guerrero. El dieciséis de septiembre de dos mil veinte, el Organismo Público Local Electoral de Guerrero, declaró el inicio del proceso electoral ordinario 2020-2021, en el cual se elegirían la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

2. Dictamen consolidado en materia de fiscalización de precampañas. El diez de febrero⁵⁰, la Unidad Técnica de Fiscalización presentó a la Comisión de Fiscalización, ambas del Instituto Nacional Electoral, el proyecto de Dictamen Consolidado y Resolución, sobre la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña, para los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Guerrero.

El dictamen propuso:

- El inicio de un procedimiento oficioso para identificar y verificar el adecuado registro de los gastos inherentes al proceso de selección de las candidaturas del partido político Morena.
- El inicio de un procedimiento oficioso por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, en contra del partido político Morena, así como de J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y otras personas, por los hallazgos detectados en el monitoreo de vía pública y redes sociales.

El dictamen fue aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión de veintiséis de febrero, con la clave INE/CG118/2021.

3. Procedimiento oficioso en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO.

⁵⁰ Esta y las fechas posteriores son de dos mil veintiuno, salvo mención expresa.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

3.1. Apertura y emplazamiento. Mediante acuerdo de diecisiete de febrero, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral abrió el procedimiento en comento, y ordenó notificar y emplazar al partido Morena, así como a J. Félix Salgado Macedonio, entre otras personas.

3.2. Investigación. Entre el diecisiete de febrero y el veintitrés de marzo, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral desahogó diversas diligencias de investigación sobre el posicionamiento de los sujetos investigados como aspirantes a una candidatura o precandidaturas del partido Morena.

3.3. Notificación de inicio, emplazamiento y contestación de Morena. El veintitrés de febrero, por oficio INE/UTF/DRN/8318/2021, se notificó al representante propietario del partido, acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el inicio del procedimiento oficioso.

El veintisiete de febrero posterior, el representante en comento contestó el emplazamiento, y manifestó que de acuerdo con lo establecido en el punto cuatro de la Convocatoria al proceso interno de selección de la candidatura para la gubernatura de Guerrero, existía una contundente limitante para las y los aspirantes de procurar la generación de eventos o diversa publicidad que pudiera favorecer su posicionamiento como aspirantes, razón por la cual no efectuó registro en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos del Instituto Nacional Electoral de las y los aspirantes en el periodo de precampaña.

SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

3.4. Notificación, emplazamiento y contestación de J. Félix Salgado Macedonio. El veinticuatro de febrero, mediante el Oficio INE/JLE/VS/0135/2021, firmado por el vocal secretario de la Junta Local Electoral del Instituto Nacional Electoral, con sede en el estado de Guerrero, se notificó al ciudadano el inicio del procedimiento oficioso y se le emplazó con los elementos de prueba que integraban el expediente.

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

4. Resolución INE/CG327/2021. En sesión de veinticinco de marzo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolvió el procedimiento sancionador, y declaró fundado el procedimiento instaurado en contra del partido político Morena y de J. Félix Salgado Macedonio, entre otras personas.

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

En cambio, las precandidaturas fueron sancionadas con la pérdida del derecho a ser candidatas o candidatos, según el caso, o con la cancelación de su registro —en caso de que ya



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

se *hubiere concedido*—, en el marco del proceso electoral local ordinario 2020-2021, lo que incluía a Félix Salgado Macedonio.

5. Medios de impugnación. La determinación se impugnó por el precandidato y el partido político, entre otros, medios de impugnación que fueron resueltos el nueve de abril, bajo la clave SUP-JDC-416/2021 y acumulados, en los términos y para los efectos siguientes:

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

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

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

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

- h. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- i. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
- j. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- k. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- l. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- m. El monto económico o beneficio involucrado; y
- n. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

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

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

6. Acatamiento. Por acuerdo INE/CG357/2021, emitido en sesión de trece de abril, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, entre otras cuestiones, sancionar a J. Félix Salgado Macedonio con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a gobernador en el estado de Guerrero para el proceso electoral ordinario 2020-2021, porque no presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña.

7. Impugnaciones contra el acatamiento. La determinación anterior fue recurrida por Morena y por J. Félix Salgado Macedonio, entre otros, medios de defensa que se resolvieron el día de hoy, en el sentido de confirmar el acuerdo controvertido.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

Consideraciones que sustentan mi desacuerdo.

Como lo expuse durante la sesión en que se resolvió este asunto, y según lo anticipé al inicio de este voto concurrente, coincido con el sentido; esto es, estoy de acuerdo en que, en el caso particular, era de confirmarse el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que impuso a J. Félix Salgado Macedonio la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a gobernador en el estado de Guerrero para el proceso electoral ordinario 2020-2021.

Sin embargo, aún cuando coincido con los razonamientos expresados en el fallo en comento, de manera particular, consideró que debían tomarse en consideración algunos otros elementos que, incluso, fueron tomados en cuenta por la responsable al momento de emitir la determinación aquí combatida, pues desde mi perspectiva, la actitud procesal asumida por el sujeto denunciado puso notoriamente de manifiesto, que su conducta fue dolosa y que, por tanto, admitía ser calificada como grave mayor, así como ameritar la sanción más grave prevista para la infracción que cometió.

Fines de la fiscalización

Para hablar de ello, quisiera comenzar por señalar que, desde mi perspectiva, la fiscalización en materia electoral persigue diversos fines, entre los cuales se encuentra vigilar el legal ingreso y egreso de los recursos de los partidos políticos,

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

precandidaturas y candidaturas, incluyendo las independientes.

Es por ello que, para alcanzar dichos fines, es decir, para que el ente fiscalizador en materia electoral pueda llevar a cabo dicha encomienda constitucional, se han emitido una serie de normas que establecen un esquema de seguimiento, monitoreo y vigilancia de las acciones desplegadas tanto por partidos políticos como por cualquier persona o ente fiscalizable, lo que se traduce en una exigencia a cargo de las y los sujetos obligados a dar cumplimiento cabal, fluido y oportuno a sus obligaciones en la materia, de entre las cuales se encuentra la de rendir los informes de ingresos y gastos de precampaña.

Es así que la labor que desempeñan las autoridades encargadas de la fiscalización en materia electoral, pretende preservar los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza, mediante las obligaciones tales como la citada presentación de informes tanto de precampaña como de campaña, lo que implica la existencia de instrumentos a través de los cuales los partidos políticos, precandidaturas y candidaturas rinden cuentas a la autoridad, respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su ejercicio y aplicación, lo que permite a la autoridad vigilar que dichas operaciones se lleven conforme a derecho.

En ese sentido, la omisión de rendir los referidos informes afecta



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

de forma sustancial la actividad fiscalizadora, en virtud de que obstaculiza o impide que la autoridad cuente con los elementos necesarios para conocer y verificar el origen, monto y destino de los recursos captados y utilizados por los sujetos obligados, para con ello hacer adecuadamente su tarea fiscalizadora, lo que impacta en la equidad en la contienda y, por ende, en la prevalencia de los principios rectores de toda elección.

Caso concreto

En ese sentido, coincido con que, en el caso, fue correcto que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sancionara al precandidato con la pérdida del derecho a ser postulado para la gubernatura de Guerrero, en el proceso electoral local en curso, pues considero que la omisión sancionada fue dolosa; por ello es que la calificación de la falta admitía ser calificada como de gravedad mayor, lo que ameritaría la imposición de la sanción más severa.

No obstante, como lo anuncié, arribo a esa conclusión a partir de consideraciones diversas a las aprobadas por la mayoría de mis pares.

Esto es así, porque desde mi perspectiva, los elementos que obran en el expediente evidencian, sin lugar a duda, que el entonces aspirante a la candidatura para la gubernatura de Guerrero incumplió con la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña de manera deliberada y

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

persistente, lo que me lleva a concluir que existió dolo en su proceder.

Momentos en que el precandidato incurrió en la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.

Proceso de fiscalización.

Como se desprende de autos, el precandidato omitió, en un primer momento, informar a la autoridad fiscalizadora del ingreso y gasto de recursos ejercidos en relación con sus aspiraciones a la candidatura.

Esto es así, porque desde que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el dictamen consolidado y resolvió sobre las infracciones advertidas en dicha fase de revisión, advirtió hallazgos que denotaban que el precandidato estaba llevando a cabo actos para posicionarse como aspirante a la gubernatura de Guerrero, no obstante no haberse registrado en los sistemas informáticos dispuestos por la propia autoridad nacional electoral, ni haber presentado el correspondiente informe de ingresos y gastos.

Fue por ello que el propio Consejo General del Instituto Nacional Electoral ordenó la apertura de los procedimientos sancionadores oficiosos en materia de fiscalización, a fin de indagar sobre la conducta advertida y resolver lo conducente.

Proceso oficioso sancionador en materia de fiscalización.

Particularmente, debo mencionar que, en el momento en que



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

se inició el procedimiento oficioso de fiscalización con la finalidad de dilucidar si los hallazgos de actos y propaganda de precampaña constituían alguna falta, el precandidato estaba obligado a presentar su informe correspondiente, empero, al contestar el emplazamiento, se limitó a señalar que no era precandidato, que no estaba realizando actos de precampaña y que el partido político había señalado que no realizarían eventos ni propaganda de precampaña.

En ese sentido, fue durante el procedimiento oficioso sancionador que, quienes aspiraban a la candidatura debieron presentar el informe de precampañas correspondiente, sin que lo hubieran hecho, a pesar de que está acreditado en autos que:

- a) El inconforme se presentó públicamente como precandidato, aunado a que existe solicitud de registro para contender en el proceso interno de selección de candidatura.
- b) Hubo hallazgos relativos a actividades desplegadas por el actor como precandidato.
- c) En los tres momentos que tuvo para presentar pruebas, esto es, emplazamiento, alegatos y requerimiento de información, no presentó información ni pruebas que mostraran el ánimo de ser fiscalizado por la autoridad responsable, por el contrario, continuó negando tener la calidad de precandidato, por ende, también negó la obligación de presentar el informe de gastos de precampaña.
- d) Deliberadamente omitió reportar sus gastos, ya que el

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

veintidós de marzo pasado presentó un supuesto informe de precampaña en ceros, por lo que no puede hablarse de un principio de cumplimiento.

Análisis sobre la existencia de dolo.

Dichos elementos, en mi concepto, demuestran la existencia de dolo directo en la conducta del accionante, pues además de no informar, en un primer momento, sobre el proceso ordinario de precampaña y lo que ello implica en materia de fiscalización, el precandidato mostró el ánimo de no someterse al proceso oficioso en materia de fiscalización, lo que generó que el Instituto Nacional Electoral no tuviera la posibilidad de ejercer su facultad revisora del origen, monto y destino de los recursos.

Es decir, con la persistente negativa a reconocer los hechos que le fueron imputados, a partir de los hallazgos advertidos por la autoridad responsable, así como a negarse a entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña en las tres oportunidades que la autoridad le otorgó para ese efecto, con independencia de que en cualquier momento no solo pudo, sino que debió comparecer oportuna y comedidamente ante la autoridad fiscalizadora, a cumplir con sus obligaciones como aspirante a un cargo de elección popular, a sabiendas que ostentaba ese carácter y que, como tal, llevó a cabo diversos actos con el fin de dar a conocer sus aspiraciones, me llevan a concluir, inequívocamente, que existió intencionalidad en su proceder.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

Intencionalidad que se vio agravada por la persistente postura observada a lo largo de la secuela procedimental desahogada ante la responsable, pues no solo incumplió con su obligación de entregar el informe referido, sino que, además, compareció en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización a negar reiteradamente los hechos, actuaciones durante las cuales dejó de presentar su informe.

Es por estas razones por las cuales considero que la autoridad responsable fue congruente al calificar la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña como una falta de gravedad mayor, que ameritaba ser sancionada con la pena más alta de entre las dispuestas por el legislador para los ilícitos cometidos por las personas aspirantes a una candidatura, que es la cancelación del derecho a ser postuladas para el cargo de elección popular que pretenden obtener.

Son las razones expuestas las que me llevaron a votar a favor de la consulta, pues a partir de ellos, arribo a la misma conclusión que la mayoría de quienes integramos esta Sala Superior, y por ello, es que coincido en que debía confirmarse la sanción impuesta por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la omisión de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña, para el caso particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ EN LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE A LOS RECURSOS DE APELACIÓN Y A LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS.

I. Introducción

1. Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la debida consideración de la mayoría de este Pleno, formulo voto particular en los medios de impugnación indicados en el rubro, toda vez que no comparto la decisión de **confirmar** la determinación del Instituto Nacional Electoral que canceló el registro a los aspirantes de MORENA a la candidatura a la gubernatura de Guerrero.
2. Me aparto de la resolución mayoritaria, pues esencialmente disiento del estudio de la resolución que convalida el ejercicio que realizó el Instituto Nacional Electoral al modificar aspectos de la calificación de la conducta que resultaban firmes y, además, en evidente perjuicio de las y los sujetos infractores.
3. Lo anterior, se sustenta en los argumentos que a continuación expongo:

II. Determinación impugnada



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

4. La controversia del presente asunto tuvo su origen en la resolución INE/CG327/2021, en la que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, entre otras cosas, sancionar a J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Luis Walton Aburto, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos a la gubernatura de Guerrero, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 229, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haberse acreditado que omitieron presentar sus informes de precampaña.
5. Esta resolución, fue revocada a través de la sentencia dictada en el SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados, en la que además se ordenó al Instituto Nacional Electoral volviera a calificar las conductas y la gravedad de las infracciones, y reindividualizara las sanciones respectivas.
6. Destacadamente, se consideró que, una interpretación conforme con el texto constitucional, de la hipótesis de omisión de entrega de informes de precampañas, dispuesta en el artículo 229 de la Ley General, permitía concluir que la sanción de pérdida o cancelación del registro no debía ser aplicada de forma automática en todos los casos.
7. En ese presupuesto, la autoridad estaba obligada a atender la lesión a los bienes tutelados, así como las circunstancias objetivas y subjetivas de la comisión de la infracción, para estar en posibilidad de imponer una amonestación, multa o la propia negativa de registro de la candidatura.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

8. La interpretación que se exigió realizar a la autoridad electoral fue la proporcionalidad de la sanción a la luz del ejercicio del del derecho a ser votado, esto es, la prohibición de imponer en automático, una sanción que anula totalmente un derecho fundamental.
9. Específicamente se dispuso lo siguiente:

“Resulta necesario apartarse de una interpretación literal que dé como resultado una lectura desproporcionada, y en su lugar, preferir una interpretación que otorgue una protección más amplia al derecho humano fundamental... Es decir, una lectura que proteja derechos humanos, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección más amplia, y al mismo tiempo permitir el ejercicio efectivo del sistema de fiscalización.”
10. Partiendo de esa posición, esta Sala concluyó que fue excesivo el ejercicio originalmente realizado por la autoridad electoral, y ordenó calificara de nueva cuenta la falta cometida y reindividualizara la sanción correspondiente de manera gradual, dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como la gravedad de la falta.
11. Además, se estableció un catálogo siete aspectos que debía considerar el Instituto Nacional Electoral al momento de valorar la gravedad de las irregularidades.
12. Lo relevante fue que en nuestra sentencia se establecieron premisas específicas a partir de las cuales se debía realizar el ejercicio de reclasificación como las relativas a:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- ✓ Los aspirantes de MORENA tienen la calidad de precandidatos, y por ende sus actos deben ser calificados como de precampaña;
 - ✓ Las faltas que cometieron fue la no presentación de informes;
13. En cumplimiento a dicha sentencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG357/2021 que ahora se combate, en la que decidió de nueva cuenta sancionar a J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros con la pérdida del derecho a ser registrados en la candidatura a la gubernatura de Guerrero.
 14. La máxima sanción se justificó por la autoridad responsable, entre otras cosas, al agravar la infracción a la originalmente tasada, de “grave especial” a grave mayor” y, a partir de variar la calificación de la falta, de culposa a dolosa.

III. Postura de la mayoría

15. En la resolución aprobada por la mayoría, se declaró infundado el reclamo relativo a que el Instituto Nacional Electoral atentó contra el principio de NON REFORMATIO IN PEIUS, atendiendo a que la sanción impuesta por la autoridad consistente en la negativa y/o cancelación de registro determinada en el acuerdo controvertido, no se traducían en agravar la situación de los sujetos infractores atendiendo a que previamente ya se les había impuesto una sanción de la misma naturaleza.
16. Además de lo anterior, en la resolución se desestiman los agravios que cuestionaron la valoración de los aspectos objetivos

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

y subjetivos de la calificación de la infracción, que realizó el Instituto Nacional Electoral en cumplimiento a las directrices dispuestas en la resolución del diverso SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados.

17. Derivado de lo anterior, y al desestimar la totalidad de los agravios expuestos en las demandas, la mayoría confirmó, en sus términos, la determinación INE/CG357/2021 que canceló el registro de la candidatura de J. Félix Salgado Macedonio, y negó la posibilidad de registro de los restantes infractores.

IV. Motivos de disenso

18. Me aparto de los razonamientos y consideraciones sustentados en la resolución aprobada, en particular, de los que desestiman la violación a los principios de NON REFORMATIO IN PEIUS, así como del ejercicio de valoración de los elementos objetivos y subjetivos de la conducta realizado en la resolución controvertida.
19. En mi concepto, se debió considerar que la autoridad electoral modificó injustificadamente aspectos que se encontraban firmes del ejercicio originalmente realizado, en perjuicio de los infractores, lo cual resultaría suficiente para revocar el ejercicio de reindividualización.
20. Pero además, considero que el análisis que realizó el Instituto Nacional Electoral al valorar los elementos objetivos y subjetivos de la realización de la conducta, no siguieron las directrices que esta Sala Superior definió en la resolución correspondiente al expediente SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados, lo cual derivó



necesariamente en un ejercicio arbitrario y excesivo en la individualización de la sanción.

21. A continuación expongo los razonamientos que sustentan mi posición.

❖ **Violación al principio *non reformatio in peius***

A. Indebida variación de la falta de culposa a dolosa

22. Un reclamo medular de los recurrentes es que la responsable cambió injustificadamente la conducta, de su forma culposa a dolosa, con relación a la resolución original y aquella emitida en cumplimiento.
23. La falta de justificación la sustentan en que dicha forma de realización de la falta quedó intocada mediante la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, motivo por el cual, aducen que la reclasificación efectuada por la responsable les causa perjuicio, derivado de que agravó la sanción impuesta, en vulneración al principio *non reformatio in peius*.
24. Desde mi óptica, estimo que dicho agravio **debió declararse fundado**, por las consideraciones que a continuación expongo.

A.1. Calificación culposa de la falta en la resolución INE/CG327/2021

25. En la individualización de la sanción de la resolución primigenia, en el rubro “c) *Comisión intencional o culposa de la falta*” la responsable estableció: “***No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese***

SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer las faltas referidas y con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar".

26. Derivado de lo anterior, en el apartado de "Calificación de la falta", se sostuvo que, ante el concurso de los diversos elementos, se estimaba que la infracción debía calificarse como GRAVE ESPECIAL.

A.2. Materia de la revocación en el SUP-JDC-416/2021 y acumulados

27. Ahora bien, en la sentencia materia de cumplimiento, la mayoría sostuvo que: "...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."
28. En este sentido y, a partir de la interpretación conforme del artículo 229 de la Ley electoral general, se dijo que "... no establece una sanción única, sino que **admite la graduación respectiva**, ya que, **dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas**, así como de la gravedad de la falta, se faculta a la autoridad administrativa electoral para que, en plenitud de atribuciones, **determine la sanción correspondiente de manera gradual**..."



29. En concordancia con lo anterior, en los efectos de la sentencia se revocó la sanción respecto de los precandidatos para que el Consejo General del INE “*califique nuevamente la falta cometida por los precandidatos investigados y realice la individualización correspondiente...*”, en tanto que, para valorar la gravedad de las irregularidades se debían considerar, entre otros aspectos, “*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*”.

A.3. Calificación dolosa de la falta en la resolución INE/CG357/2021

30. Al dar cumplimiento a dicha ejecutoria, la responsable tuvo por acreditado el dolo directo en la realización de la omisión atribuida de no haber presentado el informe de precampaña.
31. En el apartado de “Calificación de la falta” se dijo que derivado del concurso de los elementos analizados, se consideraba que la infracción debía calificarse como GRAVE MAYOR.
32. En concordancia, en el rubro de “Imposición de la sanción”, se razonó que tal gravedad es “*debido a que el sujeto obligado **omitió** presentar el informe de precampaña respectivo, conducta desplegada **con dolo directo***”.

B. Firmeza respecto de la calificación culposa de la conducta

33. Desde mi punto de vista, estimo que la calificación culposa de la conducta atribuida a los precandidatos recurrentes debe subsistir tal y como se calificó en la resolución primigenia.

34. Lo anterior lo considero así, por los siguientes motivos:

- La forma dolosa o culposa de la conducta infractora, no fue materia de pronunciamiento de la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-416/2021 y acumulados, lo que vuelve intocable o inalterable tal aspecto.
- En la resolución del INE primigenia, se dijo que existía culpa en el obrar, derivado de que no había en el expediente elemento probatorio alguno para deducir una intención en la comisión de la falta, sin que ahora se adviertan nuevos elementos de prueba que justifiquen variar esa culpabilidad.
- La impugnación la presentan los sujetos sancionados, lo que impide que esta instancia revisora agrave su situación jurídica, empeorando la gravedad y sanción originalmente impuestas, pues ello es contrario al principio de *non reformatio in peius*.

35. A continuación, procedo a explicar por qué estos aspectos imposibilitan la variación de la forma en la que se cometió la conducta o, dicho de otra manera, por qué el elemento subjetivo de la omisión imputada no podía ser modificado por la responsable.

B.1. La culpabilidad no fue objeto de juzgamiento, por lo que no se modificó su contexto fáctico y normativo

36. Es importante destacar que la forma dolosa o culposa de la conducta nunca fue motivo de pronunciamiento en la sentencia de esta Sala Superior respecto de la cual el INE está cumplimentando.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

37. En efecto, la cuestión relativa a si el incumplimiento de la obligación de presentar el informe de precampaña había sido de forma intencional o culposa, no fue objeto de juzgamiento; esto es, ni la forma en que se valoró la intencionalidad en la conducta de los precandidatos, ni la calificación culposa de la falta fueron materia de controversia y, por ende, nunca fueron objeto de la revocación.
38. En este sentido, la calificación culposa de la omisión *–analizada bajo la corresponsabilidad del partido y precandidatos sancionados–* constituye un aspecto intocado de la sentencia que debe prevalecer, al constituir cosa juzgada por no haber sido materia de controversia, cuestión que resulta por ello inalterable.
39. En este orden de ideas, resulta incongruente que la responsable haya modificado la calificación de la conducta pues constituía cosa juzgada tenerla como culposa. Esto es, si bien la ejecutoria de esta Sala la obligaba a individualizar conforme a las circunstancias del caso particular y, a graduar la sanción en consecuencia, para realizar ese ejercicio debía considerar la firmeza de ciertos aspectos que resultaban inmodificables.
40. Máxime que la materia de la revocación se fincó en un punto de derecho y no en la prueba de los hechos, por ello sorprende que si en la resolución original se dijo que no existía elemento probatorio alguno para deducir una intención del sujeto para cometer las faltas, ahora se pretenda tener por demostrado el dolo con las mismas pruebas, siendo que no se incorporó algún elemento demostrativo novedoso, ni existió alteración del

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

contexto fáctico y normativo vinculado con el elemento subjetivo en la omisión atribuida.

B.2. Indebida agravación de la situación del recurrente

41. Cabe señalar que la presente impugnación la presentan los sujetos que fueron sancionados en la resolución primigenia del INE por lo que, conforme al principio de *non reformatio in peius*, su situación no puede ser agravada ante esta instancia de revisión.
42. Es decir, si esta Sala Superior revocó la resolución del INE para el efecto de que se beneficiara a los recurrentes mediante la realización de una interpretación conforme de las leyes aplicables, así como la gradualidad en la imposición de las sanciones, resulta completamente injustificado que la responsable, en su nueva resolución, agrave los beneficios obtenidos por los recurrentes en relación con la forma de realización de la conducta y su acreditación.
43. Lo anterior, pues conforme a la naturaleza de la impugnación, cuando quien acude a la instancia revisora es únicamente el sujeto afectado, solo son susceptibles de ser revocados los aspectos que le son desfavorables, por lo que, si en la resolución previa se vio beneficiado, conforme al principio de *non reformatio in peius* tiene la garantía de que dicho beneficio ya no será alterado en su perjuicio⁵¹.

⁵¹ Al respecto, de manera orientativa, véase la tesis procedente de los Tribunales Colegiados de Circuito identificada como: Tesis II.2°. P.216 P de rubro: NON REFORMATIO IN PEIUS. EN ATENCIÓN A DICHO PRINCIPIO LA SALA NO PUEDE AGRAVAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL INCUPLADO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL, DERIVADO DE LA CONCESIÓN DE UN AMPARO ANTERIOR QUE MANDA REPONER EL PROCEDIMIENTO



SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

44. En el caso, dicha garantía se está vulnerando en la medida que la responsable perjudica –*con los mismos hechos y pruebas del juicio anterior*– la situación legal del recurrente, al variarse la forma de realización de la conducta y, con ello, lejos de que se mantenga como culposa (y sea estimada como una atenuante), se modifica a dolosa (y se considera como agravante), con un efecto que impacta en la calificación de la gravedad de la conducta (de gravedad especial, a gravedad mayor) y, por ende, en el tipo de sanción impuesta.
45. En este punto, la resolución mayoría aprobada pierde de vista que, en la determinación primigenia del Instituto Nacional Electoral se razonó que: “*esta autoridad debe valorar, entre otras circunstancias, **la intención** y capacidad económica de los sujetos infractores, es decir, **si realizaron conductas tendientes al cumplimiento efectivo de la obligación de presentar el informe respectivo**”.*
46. Como se puede advertir, la responsable estudió la corresponsabilidad del partido y los precandidatos de manera conjunta, a partir de que se había omitido la misma obligación en las mismas circunstancias, aunado a que **valoró expresamente la intencionalidad de estos conforme al contexto en el que se verificó su conducta omisiva.**
47. De manera que, al considerarse como culposa la falta, y considerando que ello se fincó en el hecho de que [**tanto el partido como los precandidatos**] conocían los alcances de las

EN BENEFICIO Y RESPETO DE SUS DERECHOS. Registro: 172979. Asimismo, Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, editorial B de f, 2002, pp. 299 y 300.

disposiciones legales y aun así omitieron la presentación de los informes de precampaña en transgresión a los principios y valores tutelados en materia de fiscalización, la forma de realización de la conducta abarcó a ambos sujetos, por enmarcarse en el mismo contexto fáctico y normativo.

48. En suma, estimo que la calificación de la falta y la individualización de la sanción ordenada en la sentencia previa está condicionada invariablemente al principio de *non reformatio in peius*, y por ello, resulta ilegal que la responsable hubiese modificado aspectos que beneficiaban a los recurrentes y que ya resultaban firmes.

❖ Alcances de la subsistencia de la calificación de la falta como culposa

A. Ausencia de dolo

49. Con independencia de que estimo que la autoridad responsable no podía alterar la forma en la que se verificó la omisión, considero que no se surten los extremos para acreditar el dolo directo en la conducta atribuida al precandidato recurrente.
50. En este tenor, desde mi punto de vista debía declararse **fundado** el agravio consistente en que la responsable motivó indebidamente la intencionalidad, al no contarse dentro del expediente con elementos probatorios para deducir una intención específica de cometer la falta.
51. Disiento de la consideración de la mayoría para declarar infundado el agravio, con base en el argumento de que “*la autoridad justificó la intencionalidad en la comisión de la*



conducta apoyándose en criterios jurisprudenciales aplicables”, pues desde mi perspectiva la intencionalidad debía valorarse de acuerdo con el contexto fáctico y normativo en que se verificó la omisión.

52. Cabe destacar que el dolo en el delito de omisión se configura “*cuando el autor omite actuar dispuesto a asumir el resultado como consecuencia de su propia conducta*”⁵², sin que en el caso se advierta que la responsable haya justificado cómo es que las y los precandidatos estuvieron dispuestos a asumir la consecuencia grave del incumplimiento de su obligación como lo es la pérdida de registro de su candidatura.
53. Este aspecto resulta relevante porque en el dolo, el sujeto activo encamina su actuar hacia la consecución del resultado típico⁵³, resultando en el caso absurdo que el precandidato recurrente haya omitido la presentación del informe de precampaña a sabiendas de que dicha conducta omisiva lo llevaría a la pérdida de la candidatura.

B. Naturaleza de la omisión culposa

54. En el presente caso, los precandidatos infractores omitieron la presentación de su informe de precampaña bajo ciertas circunstancias que denotan un actuar negligente enmarcado en los siguientes elementos:

⁵² Stratenwerth, Günter, *Derecho penal, parte general I, el hecho punible*, Navarra, Thomson-Civitas, 2005, p. 402.

⁵³ Véase la Tesis 1a. CVI/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS. Registro: 175605.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- Sus respuestas fueron siempre consistentes con base en las cuales se mantuvo en la narrativa y defensa de que al no ser precandidato ni realizar actos de precampaña no le resultaba exigible la obligación.
- Su falta al deber de cuidado respecto a la posibilidad de requerir a su partido o a la autoridad electoral le definieran las condiciones de su precandidatura, las obligaciones exigibles y las consecuencias que podrían derivarse de la falta de presentación del informe.⁵⁴

55. Como se puede advertir, en la conducta de los precandidatos no existió un abuso del poder de evitación del resultado, lo que es característico del dolo⁵⁵, es decir, no existió una intencionalidad manifiestamente abusiva dirigida a evitar cumplir con la obligación exigida y asumir los efectos graves de una pérdida de registro, sino una intencionalidad motivada por la creencia errónea de que no le era exigible tal obligación.

56. Así, en los delitos culposos de omisión, la doctrina considera que el autor debe haber actuado con imprudencia, impericia o con inobservancia de los deberes a su cargo⁵⁶, lo que se observa en este asunto, en el que el precandidato si bien “no deseaba la realización del perjuicio”⁵⁷ que le acarrearía su omisión, desatendió los deberes que su cargo exigía para conocer las

⁵⁴ Esta situación inclusive se reconoce en la propia sentencia en el sentido de que podía ejercer su derecho a la consulta.

⁵⁵ Schünemann, Bernd, *Aspectos puntuales de la dogmática jurídico-penal*, Bogotá, Ibáñez, 2007, p. 185.

⁵⁶ Bacigalupo, Enrique, *Lineamientos de la teoría del delito*, Buenos Aires, Hammurabi, 2014, p. 158.

⁵⁷ Véase la Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1ª. CCLIII/2014 (10ª.) de rubro: NEGLIGENCIA. CONCEPTO Y CASOS EN QUE SE ACTUALIZA.



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

57. Al respecto, la responsable acreditó el dolo con los siguientes elementos: **i)** La presentación de documentación con información ineficaz, **ii)** La insistencia en que era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que no tenía la obligación de informar. De lo anterior, la responsable infiere que los sujetos fijaron su voluntad en incumplir la ley.
58. Las anteriores premisas las convalida la mayoría en la sentencia, siendo que lo que acreditan no es tanto la voluntad en incumplir con el artículo 229 de la Ley electoral, sino la voluntad dirigida hacia otra finalidad como lo es el justificar por qué no les aplicaba el supuesto de la obligación, o por qué no les era exigible, intencionalidad que en todo caso denota negligencia o imprudencia por no atender a sus deberes de cuidado.
59. Por ello, si bien se coincide en la sentencia respecto a que el actor incurrió en un error de prohibición, sobre la base de considerar que la norma no le resultaba aplicable, siendo dicho error de naturaleza superable o vencible, se difiere respecto a que no se excluiría el dolo, pues desde mi punto de vista al no existir dolo, lo que no excluiría sería la naturaleza culposa de la omisión que es la que debe prevalecer.

C. Impacto de la calificación culposa en la gravedad y en la sanción

60. La resolución aprobada sostiene que, si bien, la responsable reclasificó la conducta como dolosa y determinó que la falta era

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

de gravedad mayor, lo cierto es que se impuso la misma sanción, razonamiento que estimo incorrecto porque las premisas en las que se sostiene la sanción ahora impuesta no resultan acreditadas.

61. Ello es así, pues, si se hubiese garantizado el principio de *non reformatio in peius*, la subsistencia de la calificación culposa de la falta, en concurrencia con otras variables, hubiese sido considerada como una atenuante, que hubiese llevado a la responsable a calificar la gravedad en un grado menor al de “gravedad mayor”, y por consecuencia, a una sanción menor a la impuesta.
62. Esto es, para establecer un *quántum* razonable de pena, en respeto al principio de proporcionalidad, se debe atender al grado de culpabilidad del infractor, que es distinto entre una falta dolosa y una culposa, por lo que la sanción impuesta finalmente, resulta completamente desproporcionada atendiendo a la realización culposa de la falta.
63. Como se puede advertir, la realización dolosa o culposa de la falta impacta de manera determinante en la gravedad y tipo de sanción a imponer, por lo que, en el caso, lo que vulnera el principio de *non reformatio in peius* es la alteración de los factores condicionantes de la sanción, que, al agravarse de manera injustificada, ocasionaron la imposición de una pena desproporcionada.
64. En este sentido, la propia Suprema Corte a través de la Tesis 1ª./J.157 de rubro INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. DEBE SER CONGRUENTE CON EL GRADO DE CULPABILIDAD



ATRIBUIDO AL INCULPADO, PUDIENDO EL JUZGADOR ACREDITAR DICHO EXTREMO A TRAVÉS DE CUALQUIER MÉTODO QUE RESULTE IDÓNEO PARA ELLO⁵⁸, ha señalado que el quantum de la pena debe resultar congruente con el grado de reproche al inculpado, debiendo motivarse la individualización de la pena dentro del parámetro que va de una culpabilidad mínima a una máxima, para justificar esa congruencia entre la sanción y el grado de culpabilidad.

65. En el caso, la responsable determinó imponer la sanción máxima a los precandidatos recurrentes, en completa incongruencia con el grado de culpabilidad acreditado, ya que fijó el quantum máximo de la pena sin considerar el grado culposo en que se había cometido la falta, siendo que no constituye el mismo grado de reproche y que la calibración de la sanción abarca desde una culpabilidad mínima a una máxima.
66. Por ello, acorde con el principio *pro homine* estimo que, si los recurrentes ya habían obtenido una situación favorable por cuestiones que no habiendo sido materia de la controversia resultaban firmes, con la confirmación de la sanción máxima que ahora se nos propone, se vulnera ese principio de no regresividad del derecho humano a ser votado.

❖ Indebida valoración de las circunstancias fácticas en el caso de Félix Salgado Macedonio

67. Por otra parte, de la ponderación objetiva de los elementos que la responsable debía considerar para calificar la falta e imponer

⁵⁸ Registro: 176280.

la sanción correspondiente a Félix Salgado Macedonio, estimo que tampoco se justificaba la imposición de la máxima sanción.

A. Voluntad procesal

68. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral concluyó que no existió voluntad para cumplir con la presentación del informe de precampaña ni con los requerimientos realizados por la autoridad fiscalizadora.
69. En mi opinión, el sujeto obligado siempre estuvo en disposición procesal y con una actitud de participar de forma activa durante el trámite y sustanciación del procedimiento oficioso al responder el emplazamiento realizado por la autoridad instructora y por haber desahogado la etapa procesal de alegatos, en los que manifestó que, a partir de la manera en que acontecieron los hechos, en su interpretación de la ley, no existía una obligación de presentar el informe.
70. Además, resulta relevante tener presente que, durante los procedimientos de fiscalización y el sancionador, Morena y el ciudadano, informaron a la autoridad las razones por las cuales no rindieron el informe de precampaña, proporcionando los datos que permitían a la autoridad fiscalizadora llevar a cabo una revisión de la situación financiera y contable del precandidato, puesto que aportó datos sustantivos que hacía la veces de un informe, al precisar el nombre completo del ciudadano sancionado, el cargo pretendido, la entidad federativa, el partido político por el que sería postulado, por lo que consideraban la inexistencia de actos de precampaña, así como el nulo ejercicio de recursos en dicha etapa.



71. Por tanto, más allá de que el partido no haya presentado el informe de precampaña en un formato determinado durante el procedimiento de fiscalización, lo que en la especie debe prevalecer es que se presentó la información sustancial de forma previa a la emisión de la resolución sancionatoria.

B. Momento en que se presentó el informe

72. La autoridad responsable concluyó que el momento en que se presentó el informe de precampaña –*veintidós de marzo*– no fue apto para excluir de responsabilidad al ciudadano incoado.
73. No comparto la postura mayoritaria de que no podía tomarse en consideración el informe presentado el veintidós de marzo, para efectos de calificar la falta e individualizar la sanción, porque ello impidió a la responsable ejercer sus facultades de fiscalización.
74. Ello porque la temporalidad de su presentación no implica, por sí misma, que se haya impedido la fiscalización, ya que se presentó en ceros, lo que quiere decir que la fiscalización debía derivar del ejercicio de las facultades de investigación y comprobación de la responsable, además de que pudo postergar la resolución del procedimiento oficioso para realizar la verificación de la información presentada.

C. Bienes jurídicos puestos en riesgo o afectados

75. En mi opinión, en el presente caso tampoco puede considerarse que con la omisión atribuida exista una afectación directa y absoluta a la transparencia y rendición de cuentas, porque la omisión de entregar el informe no impidió a la autoridad

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

fiscalizadora desplegar sus facultades para auditar y conocer el origen y destino de los recursos empleados.

76. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que la autoridad responsable tenía identificados los gastos que no fueron reportados a partir del monitoreo efectuado durante el periodo de precampaña, de ahí que se encontró en condiciones de cumplir con su función fiscalizadora, sin importar la fecha de entrega del informe.

D. Circunstancias objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción

77. Al emitir la resolución que ahora se revisa la autoridad responsable estimó que el ciudadano sancionado no podía alegar desconocimiento de su obligación de presentar el informe, dado que el marco normativo se encontraba vigente desde dos mil catorce y fu él quien solicitó participar en el procedimiento interno.
78. No comparto la decisión mayoritaria de confirmar las consideraciones de la responsable en virtud de que, aún y cuando las normas en que se regula la obligación de los precandidatos de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña se encuentran vigentes desde el año dos mil catorce, los periodos de precampañas, así como de la obligación de los precandidatos de hacer entrega ante el partido político en que milita, se determina por los partidos políticos.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

79. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23, párrafo 1, inciso e), y 44, párrafo 1, inciso a), fracciones VI, y IX, de la Ley General de Partidos Políticos.
80. Además, se pierde de vista que esta Sala Superior, al emitir la sentencia en el expediente SUP-JDC-1521/2016 y acumulados, resolvió un caso similar, concluyendo que debía considerarse la presentación extemporánea del respectivo informe de gastos de campaña, por lo que no podía imponerse la sanción de pérdida de registro prevista para aquellos casos en que se omitiera el cumplimiento a esa obligación.
81. En el caso, la responsable perdió de vista que la ejecución de actos de precampaña se encontraba condicionada a las características y temporalidad que determinara la Comisión Nacional de Elecciones de Morena, lo que también implicaba el plazo para la entrega del respectivo informe, de conformidad con el punto 9 de la convocatoria, sin que la autoridad fiscalizadora analizara si ello se definió o no por el instituto político.
82. Por cuanto hace a la afirmación de la responsable de que el ciudadano Félix Salgado Macedonio incumplió con la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña en los plazos señalados en la Ley, aun y cuando fue emplazado para ello, estimo que la autoridad responsable incurre en errores jurídicos y de apreciación.
83. Ello es así, porque dentro del periodo previsto en la Ley para la presentación del informe, el ciudadano no tuvo acceso al sistema electrónico implementado para ello, además de que tampoco fue requerido y habilitado durante la revisión ordinaria.

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

84. Además, en mi opinión, la responsable valoró indebidamente los argumentos y elementos de convicción que el mencionado ciudadano realizó al comparecer al procedimiento sancionador oficioso en materia de fiscalización en los que señaló, entre otros:
- i) Se ostentó como precandidato a la gubernatura de Guerrero;
 - ii) Señaló que el partido político no previó la celebración de precampañas y, en consecuencia, tampoco se originó la obligación de presentar el informe; iii) Negó haber realizado actos de precampaña; iv) Señaló que las publicaciones en redes sociales no eran de su autoría; v) Expuso que las notas periodísticas tampoco fueron pagadas; vi) Afirmó que si no se le registró en el sistema nacional de registro de precandidatos fue porque Morena no celebró precampañas; vii) Insertó la imagen del escrito de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, mediante el que Morena informó al Instituto Nacional Electoral **que no se realizaron precampañas ni erogaciones**; viii) Mencionó que no tuvo la posibilidad física y material de reportar gastos; ix) Aseveró que al no haber realizado actos de precampaña **no hubo gastos**; x) Mencionó que Morena no le requirió la entrega del informe de ingresos y gastos.
85. Como se advierte, aún y cuando el referido ciudadano incumplió con la obligación de entregar un documento que cumpliera con las características formales de un “informe”, lo cierto es que sí proporcionó a la autoridad los datos necesarios para que fueran valorados y ponderados por la autoridad fiscalizadora, lo cual no aconteció, a pesar de que así le fue ordenado.
86. Por todo lo mencionado, estoy convencido que la valoración de las circunstancias debió realizarse de la manera siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

○ **Circunstancias objetivas:**

- Los plazos para la celebración de actos de precampañas y entrega de los informes se rigieron por lo señalado por Morena.
- Morena no estableció la celebración de precampañas.
- El referido instituto político incumplió con la obligación de señalar las fechas en las que se debería presentar los informes de ingresos y egresos de precampaña dispuesto en el artículo 44, párrafo 1, inciso a), fracción IX, de la Ley General de Partidos Políticos.
- Existe un precedente de esta Sala Superior que otorga una interpretación más favorable al actor, ya que se permitió la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos de precampaña SUP-JDC-1521/2016 y acumulados.
- La autoridad fiscalizadora electoral no requirió al ciudadano Félix Salgado Macedonio durante el procedimiento ordinario de revisión de informes.
- El ciudadano mencionado no tuvo acceso al sistema informático implementado para la presentación de informes.
- Félix Salgado Macedonio informó a la autoridad el cargo pretendido, que no realizó actos de precampaña y que no realizó erogación alguna al momento de comparecer al procedimiento oficioso en materia de fiscalización.
- El partido político Morena informó a la autoridad fiscalizadora electoral que no realizó precampañas ni tampoco gasto alguno.
- En última instancia, la autoridad fiscalizadora electoral le solicitó que le informara sobre sus actos de precampaña y sus gastos y el ciudadano respondió lo solicitado.

○ **Circunstancias subjetivas:**

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

- El ciudadano Félix Salgado Macedonio se encontraba en el equívoco de que no estaba obligado a presentar el informe de ingresos y gastos, dado que en Morena no se previó la celebración de precampañas.
 - El precandidato estimó que no estaba obligado a presentar el informe porque no se le registró en el sistema nacional de registro de precandidatos.
 - El ciudadano mencionado, compareció al procedimiento oficioso negando la existencia de actos de precampaña y oponiendo argumentos a los monitoreos y pruebas recabadas por la autoridad fiscalizadora electoral.
87. Las circunstancias descritas, me permiten advertir que aun y cuando se haya considerado que el referido ciudadano incumplió con la obligación de presentar el informe en la forma y términos exigidos por la autoridad, las circunstancias objetivas y subjetivas del caso, no indican una afectación a aspectos sustantivos del proceso electivo, porque a pesar de que el partido en que milita y la autoridad incurrieron en serias omisiones a sus obligaciones, el ciudadano dirigió su conducta a explicar a la autoridad la situación en la que se encontró y le señaló los elementos que consideró necesarios para evitar que se le impusiera alguna sanción.

E. Intencionalidad y medios de ejecución

88. De la revisión de las constancias advierto que el ciudadano Félix Salgado Macedonio no negó haber solicitado su registro como precandidato, es más, se ostentó con esa calidad al desahogar el emplazamiento al procedimiento oficioso en materia de fiscalización.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

89. Además, tampoco adujo que desconocía haber resultado seleccionado para ser postulado a la candidatura mencionada, ya que sólo señaló que si el partido político Morena no lo registró en el sistema informático instrumentado para la presentación de los informes, fue porque no se realizaron precampañas, conforme a la captura del escrito de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, por el que Morena informó a la autoridad que no se realizaron precampañas ni se realizaron gastos por ese concepto.
90. Con independencia de lo anterior, le señaló que no realizó acto de precampaña alguno, y le indicó, con toda puntualidad, que no efectuó alguna erogación o gasto, e incluso, negó la existencia de la supuesta propaganda que le imputó la autoridad, así como su participación en un supuesto evento de precampaña.
91. Por cuanto hace a los medios de ejecución, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral fue omiso en analizarlos, a pesar de que debía considerar que al tratarse del incumplimiento de una obligación era necesario estudiar y ponderar los motivos o razones que motivaron al actor a no presentarlo dentro de los tiempos y en la forma exigida por la autoridad.
92. Ello porque, el actor, en su calidad de precandidato no tuvo acceso al sistema integral de fiscalización, además de que se encontraba en el entendido que Morena ya le había informado que no se realizaron actos de precampaña ni erogaciones y, aun así, también le señaló la inexistencia de proselitismo y de gastos.

F. El monto económico o beneficio involucrado

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

93. No comparto las consideraciones de la decisión mayoritaria de confirmar que no era posible conocer el monto total de gastos efectuados por el precandidato Félix Salgado Macedonio, dado que no presentó su informe de ingresos y gastos, por lo que la responsable estuvo imposibilitada para realizar las verificaciones sobre el flujo de recursos conducente.
94. Sobre el particular, considero que la autoridad no puede imponer una sanción con base en especulaciones, ni a partir de la presunción de que se erogaron más recursos que aquellos que fueron detectados durante la auditoría, recorridos, diligencias de búsqueda de propaganda en los distintos medios de comunicación, requerimientos y circularizaciones.
95. Ello es así, porque la imposición de toda sanción debe contar con la adecuada y suficiente fundamentación y motivación, lo que presupone que debe partirse de bases objetivas y verificables y, por ende, las sanciones a imponer deben ser estrictamente proporcionales a las circunstancias en que se cometió la falta, lo que sólo es posible cuando se realiza en función de los hechos, conductas y circunstancias acreditadas.
96. En ese tenor, la autoridad debía analizar el elemento relativo al monto o beneficio, a partir de las operaciones detectadas y no a partir de lo que pudo haber resultado ante la presencia de otras condiciones, lo que constituye una mera suposición o inferencia que no puede servir de base para imponer una sanción.
97. Por ello, es mi convicción que, en el caso, la autoridad responsable debía tomar en consideración únicamente el monto



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

concreto detectado y ponderarse a partir de una perspectiva cuantitativa y otra cualitativa.

98. Cuantitativamente, el monto involucrado no representa ni siquiera un punto porcentual de la cantidad prevista como tope de gastos de precampaña para la elección de gobernador el cual ascendió a cinco millones cuatrocientos veintidós mil seiscientos setenta y ocho pesos con setenta y nueve centavos (\$5,422,678.79), es más, ni siquiera medio punto porcentual ya que sólo representó el cero punto treinta y seis por ciento (0.366%) del señalado monto máximo.
99. De esa manera, si la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y precandidatos a cargos de elección popular, tiene por objeto garantizar la equidad en esas contiendas y el origen lícito de los recursos, es el caso que la falta acreditada no es de una entidad que pueda considerarse significativa y mucho menos determinante, máxime si se toma en consideración que existieron diversos ciudadanos que realizaron actos de precampaña para poder ser postulados por Morena al señalado cargo, respecto de los que se detectó el ejercicio de montos mayores.
100. Tampoco se advierte la existencia de una afectación cualitativamente determinante que justifique la imposición de la mayor de las penas, toda vez que la autoridad responsable no acreditó la existencia de circunstancias que denoten una trascendencia de la violación, pues no se demuestra que se trate de recursos de origen ilícito, ni tampoco que su aplicación a los actos y propaganda detectada haya incidido en la obtención de

**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

la candidatura o que afectara de manera sustantiva a otros contendientes.

G. *Impacto o trascendencia en la fiscalización*

101. No acompaño la consideración de que la simple omisión de presentar un informe de ingresos y gastos transgrede principios constitucionales y debe traer aparejada la sanción de pérdida o cancelación del derecho al registro de una candidatura.
102. Ello porque la revisión de los informes constituye sólo uno de los elementos que la autoridad debe tomar en consideración al realizar la fiscalización, máxime que su función fiscalizadora se despliega durante toda la precampaña, al realizar monitoreos, recorridos, visitas, inspecciones, y con posterioridad lleva a cabo requerimientos, circularizaciones, comprobaciones, valuaciones, entre otros.
103. En ese sentido, no se advierte la manera en la que la omisión de presentar el informe haya impedido a la autoridad fiscalizadora cumplir con su función, sobre todo, porque, como se ha señalado, el precandidato le refirió que no realizó gasto alguno, de tal manera que la entrega del informe sin reporte de gasto, no incidió en las actuaciones que la autoridad debía realizar.

V. Conclusión

104. A partir de todo lo expuesto, considero que debía subsistir la calificación culposa de la falta, la cual, en concurrencia con otras variables, hubiese llevado a calificar con menor intensidad la gravedad de la infracción, y por consecuencia, no se habría impuesto la sanción de mayor trascendencia.



**SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021,
SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS**

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

105. Empero, suponiendo sin conceder que fuera viable realizar la individualización y valoración de aspectos sustantivos de la comisión de la falta, tampoco advierto que se justificara imponer la sanción más extrema, pues la responsable los evaluó indebidamente.
106. Para mí, la cancelación de la posibilidad de ser registrado como candidato a la gubernatura de Guerrero no corresponde a las circunstancias particulares en que aconteció la falta, por lo que, lo procedente era revocar esa sanción e imponer cualquier otra que permitiera el ejercicio del derecho político electoral a ser votado.
107. Por lo anterior, formulo el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.