

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LAS CONSEJERAS ELECTORALES CARLA A. HUMPHREY JORDAN, MTRA. DANIA PAOLA RAVEL CUEVAS, MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES MTRO. ARTURO CASTILLO LOZA Y MTRO. JAIME RIVERA VELÁZQUEZ, EN RELACIÓN CON LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y RESOLUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PERIODOS DE OBTENCIÓN DEL APOYO DE LA CIUDADANÍA DE LAS PERSONAS ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y DE PRECAMPAÑA PRESENTADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, A DIVERSOS CARGOS, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2023-2024 EN LOS ESTADOS DE AGUASCALIENTES, CHIHUAHUA, CIUDAD DE MÉXICO, COLIMA, DURANGO, JALISCO, MORELOS, NUEVO LEÓN, PUEBLA, TABASCO Y YUCATÁN, IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE ACUERDO INE/CG132/2024, INE/CG133/2024, INE/CG134/2024, INE/CG135/2024, INE/CG136/2024, INE/CG137/2024, INE/CG138/2024, INE/CG139/2024, INE/CG140/2024, INE/CG141/2024, INE/CG142/2024, INE/CG143/2024, INE/CG144/2024, INE/CG145/2024, INE/CG146/2024, INE/CG147/2024, INE/CG148/2024, INE/CG149/2024, INE/CG150/2024, INE/CG151/2024, INE/CG152/2024, INE/CG153/2024, INE/CG154/2024, INE/CG155/2024, INE/CG156/2024, INE/CG157/2024, INE/CG158/2024, INE/CG159/2024, INE/CG160/2024 Y INE/CG161/2024.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitimos el presente voto particular para insistir en las razones, sentido y alcance de nuestra postura explícita frente a las votaciones, en lo particular, que fueron sometidas a consideración de los integrantes del Consejo General, en los proyectos de referencia. Específicamente, aquellas vinculadas con el criterio 11.

En principio, es preciso señalar algunos acontecimientos relacionados con la presentación, discusión y aprobación los dictámenes y resoluciones que motivan el presente voto, a fin de contextualizar los motivos de nuestro disenso.

En la tercera sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización, celebrada el pasado doce de febrero de dos mil veinticuatro, fue listado como punto 5 del orden del día, el relativo

a la discusión y, en su caso, aprobación de los proyectos de dictamen consolidado referentes a las precampañas en las entidades de Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Tabasco y Yucatán.

En los proyectos se incluyeron diversas conclusiones relativas a la omisión de presentar informes de gastos de diversas precandidaturas, respecto de los cuales se proponía sancionar con la pérdida del derecho a ser registradas como personas candidatas. Estas conclusiones y sanción fueron aprobadas por la mayoría de las y los consejeros electorales integrantes de la Comisión de Fiscalización.

Los proyectos de resolución señalados fueron listados como punto 2 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral del diecinueve de febrero pasado, circulándose los proyectos en los términos aprobados por la Comisión de Fiscalización, una vez realizados los engroses respectivos.

En el transcurso del dieciocho y diecinueve de febrero, es decir, horas antes del inicio de la sesión del Consejo General, la Unidad Técnica de Fiscalización presentó una serie de documentos a los que denominó "*fe de erratas*" que impactaban en los proyectos aprobados por la citada Comisión.

Una vez iniciado el análisis y discusión del punto 2 del orden del día, en lo concerniente a los informes de ingresos y gastos de los periodos de precampaña, se advirtió que algunos de los documentos del área técnica referida en realidad no se trataban de *fe de erratas*, es decir, de errores de forma o alguna omisión singular en los dictámenes aprobados por la Comisión de Fiscalización, sino que algunos consistían en cambios de fondo que alteraban sustancialmente los proyectos originalmente circulados. Derivado de lo anterior, a petición de dos consejerías electorales, la Consejera Presidenta decretó un receso.

---

Durante el receso de la sesión, que tuvo como finalidad deliberar sobre el sentido de las múltiples erratas y adendas remitidas por la Unidad Técnica de Fiscalización que incidían de manera directa en determinaciones previamente adoptadas por la Comisión de Fiscalización y que, además, tenían repercusiones en el fondo de los asuntos y criterios a consideración, la Unidad Técnica explicó que se allegó de elementos adicionales y requirió a los involucrados la presentación de los informes de fiscalización faltantes.

Así, el área técnica allegó a un total de 41 casos<sup>1</sup> relacionados con la entrega de informes de precampaña, de los cuales en 13 de ellos se advirtió que se presentaron fuera del plazo establecido en la normatividad, pero dentro del que fue otorgado por esta autoridad para garantizar el derecho de audiencia, por lo que se propondría un tratamiento diferenciado; en 4 casos específicos se presentaron los informes fuera de esta prórroga, pero 1 o 2 días siguientes a la celebración de la sesión de la Comisión de Fiscalización, de manera que la revisión de informes fue posible y de hecho, ya estaba integrada en los proyectos a discusión; mientras que en 24 casos no pudo llevarse a cabo su revisión en virtud de que los informes fueron entregados un día antes de la sesión del Consejo General.

En ese contexto, se acordó llevar a cabo votaciones individuales para diferentes criterios. Específicamente, el criterio 11 abordaba la necesidad de evaluar la conducta ilegal, para después determinar las consecuencias jurídicas correspondientes a los 24 casos, además de proponer el trato diferenciado de los 13 casos restantes.

El problema de la votación se centró, entonces, en resolver sobre los 24 casos que presentaban informes de precampaña, entregados fuera de los plazos previstos por la normatividad o proceso de fiscalización y que hacían inviable su revisión y análisis, así como sus consecuencias jurídicas.

---

<sup>1</sup> Inicialmente se trataban de 45 casos; no obstante, cuatro casos quedaron sin efectos.

Tal como se expresó, explícita y reiteradamente, durante las intervenciones del punto de la sesión referido, nuestra postura fue que los 24 casos en los que los informes de ingresos y gastos fueron entregados el 18 de febrero, es decir, con una anticipación inferior a 24 horas a la celebración de la sesión de Consejo General, no debían tenerse por presentados de forma extemporánea, sino que lo jurídicamente procedente era considerarlos como no presentados, y proceder a aplicar las consecuencias jurídicas conducentes para el partido político y las precandidaturas involucradas.

Ello es así porque las conductas irregulares analizadas hicieron imposible e inviable llevar a cabo el proceso de revisión, análisis y verificación de la información. Máxime cuando dichos informes se presentaron en ceros, aun frente a los hallazgos de conceptos de gastos de las personas involucradas localizados por parte de esta autoridad, que se hicieron del conocimiento de los sujetos obligados. De manera que resultaba materialmente imposible llevar a cabo una revisión exhaustiva y pormenorizada, así como ejercer las facultades de investigación, compulsión y verificación.

Dichas razones, manifestadas de forma explícita en nuestras intervenciones, son congruentes con el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, particularmente en la sentencia recaída al juicio de la ciudadanía SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados, en la que dicho órgano jurisdiccional determinó, en lo conducente, lo siguiente:

El criterio reiterado de esta Sala Superior es que efectivamente se debe tener como presentación extemporánea del informe aquella que se realice cuando aún sea posible la verificación y revisión de los reportados por el partido y los precandidatos.

En el caso, dicho periodo culminó el veintiséis de febrero del año en curso, con la emisión de las resoluciones INE/CG/116/2021, INE/CG/118/2021 y INE/CG/124/2021, y la aprobación de los dictámenes consolidados correspondientes, en las que se impusieron diversas sanciones al partido Morena con motivo de las irregularidades encontradas de los informes de ingresos y gastos de precampaña, entre otros, para los cargos de gubernatura correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en los estados de Colima, Guerrero y Sonora, respectivamente.

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 Ballesteros —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.

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

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

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

En ese orden de ideas, los informes presentados por MORENA 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. [...]

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.

El precedente resulta aplicable al caso concreto, pues pone de manifiesto que la irregularidad que analizamos es grave especial y genera la imposibilidad e inviabilidad material y jurídica de ejercer las atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral.

Por tanto, independientemente de la calificación que se otorgue a los informes, en el sentido de tenerlos por extemporáneos o por no presentados, lo cierto es que la consecuencia jurídica de exhibirlos horas antes de la celebración de la sesión del Consejo General es hacer imposible su fiscalización, razón por la cual se trata de una falta de gran gravedad,

---

que amerita ser sancionada con la pérdida del derecho de la persona de ser registrada a una candidatura.

En efecto, en cuanto a las consecuencias jurídicas que corresponden, si bien es cierto que el artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que las personas precandidatas o aspirantes podrán ser sancionadas con amonestación pública, multa o con la cancelación o pérdida del derecho a ser registradas como candidatas a cargos de elección popular, es decir, permite a esta autoridad que, en ejercicio de su arbitrio para sancionar, y valorando las circunstancias particulares del caso pueda imponer la sanción idónea y proporcional que cumpla las finalidades de prevención, disuasión e inhibición de la conducta infractora, en el caso analizado señalamos en varias ocasiones que la consecuencia jurídica que correspondía era la pérdida del derecho de la o el precandidato infractor a ser registrado como candidato.

Ello, se insiste, porque de la valoración de las circunstancias particulares de los 24 casos se concluye que la entrega excesivamente tardía de los informes, sumada a los hallazgos detectados por esta autoridad, imposibilita el despliegue de las funciones de fiscalización.

Además, la omisión de responder al requerimiento formal de esta autoridad para subsanar las irregularidades referidas muestra intencionalidad o dolo en la conducta ilegal, lo que atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, en términos del criterio sustentado por la Sala Superior del TEPJF, a través de la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-108/2021 y sus acumulados, en la que determinó, medularmente, lo siguiente:

...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.

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.

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.

Lo hasta ahora expuesto permite concluir que el sentido y alcance de nuestra postura, en todo momento, se dirigió a determinar la conducta irregular como grave especial y asignar la consecuencia jurídica de la pérdida del derecho al registro de las candidaturas respectivas.

Sin embargo, contrariamente a nuestra postura y argumentación, la votación del criterio 11 se realizó de forma vaga e imprecisa, de tal suerte que generó una confusión sobre el alcance de ésta, lo que finalmente favoreció que se asumiera una decisión distinta a la expresada durante nuestras intervenciones, es decir, que los informes de los 24 casos debían tenerse por presentados de forma extemporánea, en lugar de que se tuviera por acreditada la infracción consistente en la omisión de presentar los informes de gastos de precampaña y se impusiera la consecuencia jurídica de la pérdida del derecho al registro de las candidaturas correspondientes, como lo sostuvimos en repetidas ocasiones quienes formulamos el presente voto particular.

Ahora bien, independientemente de la calificación de tales informes, ya sea como extemporáneos o no presentados, lo relevante para el caso es que al haberse presentado con tan poca antelación, cuando la emisión de la resolución era inminente, de acuerdo a los plazos legales para hacerlo, tuvo como efecto que no fuera posible realizar la actividad fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral, con lo cual se actualiza el supuesto establecido por la Sala Superior en el precedente antes referido, relativo a que se trata de una conducta de una gravedad trascendente, lo cual trastoca de manera sustancial la actividad fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral, sobre todo porque en el caso los informes se

presentaron en ceros, lo cual contradice expresamente los hallazgos encontrados durante la etapa de investigación.

En materia electoral, la certeza juega un papel determinante, pero cobra una relevancia aún mayor en el marco del desarrollo de procesos electorales, de manera que es un imperativo que las determinaciones que este colegiado adopte no permitan el menor resquicio de duda.

Por todo lo anterior, emitimos este **voto particular**, con el propósito de dejar claro que la votación no reflejó la postura sustentada por nuestra parte.

**CARLA A. HUMPHREY JORDAN**  
**CONSEJERA ELECTORAL**

**MTRA. DANIA PAOLA RAVEL CUEVAS**  
**CONSEJERA ELECTORAL**

**MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA**  
**PÉREZ**  
**CONSEJERA ELECTORAL**

**MTRO. ARTURO CASTILLO LOZA**  
**CONSEJERO ELECTORAL**

**MTRO. JAIME RIVERA VELÁZQUEZ**  
**CONSEJERO ELECTORAL**

"Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral"



