



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**RECURSO DE APELACIÓN Y JUICIO
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DEL CIUDADANO(A)**

EXPEDIENTES: SCM-RAP-37/2021 Y
SCM-JDC-1154/2021 ACUMULADOS

PARTE ACTORA: JULIETA KRISTAL
VENCES VALENCIA Y MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO: HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
MÓNICA CALLES MIRAMONTES

COLABORÓ: NOE ESQUIVEL CALZADA

Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **confirmar** la resolución INE/CG417/2021, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a la sentencia dictada en los expedientes SCM-JDC-530/2021 y acumulados.

¹ En lo subsecuente las fechas se referirán a dos mil veintiuno, salvo precisión expresa.

GLOSARIO

Actora	Julieta Kristal Vences Valencia
Autoridad responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto o INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Recurrente, partido político, o MORENA	Partido político MORENA
Resolución impugnada	Resolución INE/CG417/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la clave SCM-JDC-530/2021, SCM-JDC-531/2021 y SCM-RAP-18/2021 Acumulados

ANTECEDENTES

De lo narrado por la actora y el recurrente, así como de las constancias que integran los expedientes y de los hechos notorios² para esta Sala Regional, se desprende lo siguiente:

I. Primera resolución sancionadora. El veinticinco de marzo, el Consejo General emitió la resolución INE/CG198/2021, relativa a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado sobre los informes de ingresos y gastos de precampaña, en el cual se decidió imponer como sanción la pérdida del derecho a ser

² En términos de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Medios.

registradas como candidatas a diversas personas, entre ellas, a la actora y a Aidé Ibarez Castro.

II. Sentencia. La mencionada resolución fue controvertida por la actora y por MORENA, y el veintidós de abril esta Sala Regional dictó sentencia y ordenó al INE volver a individualizar la sanción conforme a los parámetros y lineamientos precisados en esa sentencia; para el caso de Julieta Kristal Vences Valencia, se ordenó valorar el escrito de deslinde presentado y resolver lo conducente.

III. Cumplimiento. El veintiocho de abril, el Consejo General emitió la resolución impugnada, a fin de cumplir la sentencia dictada por esta Sala Regional, en la cual se declaró perdido el derecho de Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia a ser registradas como candidatas a diputadas federales de mayoría relativa. Ello, por haber omitido la entrega del informe de ingresos y gastos de precampaña.

IV. Juicio de la ciudadanía y recurso de apelación.

1. Demanda de MORENA y turno. El dos de mayo, MORENA presentó demanda ante el INE para controvertir la resolución impugnada, el cual fue recibido en esta Sala Regional el cuatro siguiente y se integró el expediente **SCM-RAP-37/2021**.

2. Demanda de la actora. El mismo dos de mayo, Julieta Kristal Vences Valencia promovió juicio de la ciudadanía en contra de la resolución impugnada y fue recibido por esta Sala Regional el cinco siguiente, integrándose así el expediente **SCM-JDC-1154/2021**.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado instructor radicó los expedientes, admitió a trámite las demandas y, al considerar que se encontraban

debidamente integrados los expedientes por no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, porque la resolución impugnada fue emitida por el Consejo General, es decir, el órgano de dirección superior de esa institución³ y se encuentra vinculado con la pérdida del derecho a registrar a la actora y otra ciudadana como candidatas a diputaciones federales de mayoría relativa postuladas por MORENA –una por el distrito electoral federal en Guerrero y, la otra, por un distrito electoral federal en Puebla–. Es decir, en ambos casos se está en presencia de una elección y de un ámbito geográfico de la competencia de esta Sala Regional.

Además, el acuerdo impugnado se vincula con el cumplimiento a la sentencia del juicio SCM-JDC-530/2021 y acumulados, la cual fue emitida por esta Sala Regional.

Lo anterior, de conformidad con lo siguiente:

Constitución Federal: artículos 41, párrafo tercero, Base VI, primer párrafo, 94, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 184, 185, 186, fracción III, incisos a) y c), 192, párrafo 1 y 195, párrafo 1, fracciones I y IV, inciso b).

Ley de Medios: artículos 3, párrafo 2, incisos b) y c), 40, párrafo 1,

³ Artículo 35 de la Ley Electoral.

inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso a), 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y g), y 83, párrafo 1, inciso b).

Ley General de Partidos Políticos. Artículo 82, párrafo 1.

Acuerdo INE/CG329/2017. Aprobado por el Consejo General del INE para establecer el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales y su ciudad cabecera⁴.

Asimismo, es orientador el **Acuerdo General 1/2017**, emitido por la Sala Superior, que ordena la delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las Salas Regionales, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del INE, en materia de fiscalización, relacionados con informes presentados por los partidos políticos en el ámbito estatal.

SEGUNDA. Acumulación.

Con fundamento en el artículo 31 de la Ley de Medios, así como en los artículos 79 y 80 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, dada su conexidad, se debe acumular el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-1154/2021** al recurso de apelación **SCM-RAP-37/2021** por ser éste el más antiguo; lo anterior al existir **identidad en la autoridad responsable y en el acto impugnado**; incluso, en el recurso de apelación MORENA comparece con la pretensión de que se le revoque a la actora la sanción impuesta, ya que es el partido político que la pretende postular como candidata.

Por lo que se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre del año dos mil diecisiete.

TERCERA. Requisitos de procedibilidad.

Los medios de impugnación reúnen los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, 40, párrafo 1, inciso b), 41 y 42, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

1. Forma. Las demandas fueron presentadas ante el INE. En ambos escritos consta, en cada caso, el nombre de la actora y la denominación del partido político (y el nombre de quien acude en su representación), la firma respectiva, la resolución impugnada y autoridad a quien se atribuye, así como los hechos y los agravios en que basan su impugnación.

2. Oportunidad. Los medios de impugnación fueron interpuestos dentro del plazo de cuatro días a partir de la notificación o conocimiento del acto controvertido, conforme al artículo 8 de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque el acuerdo impugnado fue emitido el veintiocho de abril y ambas demandas fueron presentadas el dos de mayo ante la autoridad responsable, es decir, al cuarto día posterior a que fue emitido, por lo que resulta evidente su oportunidad.

3. Legitimación y personería. En el recurso de apelación, el recurrente cuenta con legitimación para promover el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I y 45 párrafo 1, inciso a), de la citada Ley de Medios, por tratarse de un partido político, que controvierte una determinación emitida por el Consejo General que le impuso una sanción.

Por su parte, la actora es una ciudadana que controvierte la resolución que declaró la pérdida de su derecho para ser registrada

a una candidatura en el proceso electoral en curso.

Asimismo, se reconoce la **personería** de **Sergio Carlos Gutiérrez Luna** como representante propietario de **MORENA** ante el Consejo General, toda vez que dicha calidad fue reconocida por dicha autoridad al rendir su informe circunstanciado, en términos del artículo 18, numeral 2, inciso a), de la Ley de Medios.

En el juicio de la ciudadanía, la actora comparece por propio derecho.

4. Interés jurídico. El requisito está satisfecho, porque el partido político y la actora controvierten la resolución que determinó la pérdida del derecho de las precandidatas Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia a ser registradas a las candidaturas a diputaciones federales a las que aspiran.

5. Definitividad. En el caso se estima colmado el requisito, pues en la Ley de Medios no se prevé algún medio de defensa para combatir las determinaciones del Consejo General -como la que es objeto de esta controversia- que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

CUARTA. Contexto.

1. Primera resolución de INE.

En principio, es importante delimitar la controversia, y para ello se debe precisar el origen de ésta, lo que a continuación se realiza.

Con motivo de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG198/2021, en el cual se resolvió que diversas personas,

entre ellas, Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia, omitieron presentar sus informes de gastos de precampaña.

A partir de ello, el Consejo General declaró que se actualizaba una infracción que tenía como consecuencia jurídica la pérdida del derecho de las personas precandidatas a ser registradas o, en su caso, si ya estuviera hecho el registro, su cancelación a las candidaturas a diputaciones federales.

2. Medios de impugnación resueltos por esta Sala Regional (SCM-JDC-530/2021 y acumulados)

La determinación anterior fue impugnada por MORENA y Julieta Kristal Vences Valencia, entre otros motivos, por la cancelación de los registros como candidatas y, al respecto, esta Sala Regional **revocó parcialmente**⁵ el citado Acuerdo INE/CG198/2021.

En dicha sentencia, este órgano jurisdiccional esencialmente consideró y resolvió lo siguiente:

- Confirmó la multa impuesta a MORENA.
- Respecto de Aidé Ibarez Castro, se decidió que formal y materialmente tuvo el carácter de precandidata; sin embargo, se ordenó al Consejo General que calificara nuevamente la falta cometida y realizara la individualización de la sanción correspondiente, a partir de un catálogo de sanciones, en el que no se consideraría de forma automática que “la pérdida del derecho a ser registrada como candidata” era la sanción que debía aplicarse.
- En cuanto a Julieta Kristal Vences Valencia, se consideró que

⁵ Con el voto concurrente de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

la autoridad responsable no había realizado una valoración del escrito de deslinde que presentó y, derivado de ello, ordeno analizar dicha documental y resolver si tenía el carácter de precandidata y, si conforme a tal cuestión, incurrió en la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña.

- Así, si en el caso de Julieta Kristal Vences Valencia el Consejo General concluía que había una omisión de rendir el informe mencionado, procedería a calificar nuevamente la falta y realizar la individualización correspondiente, conforme al catálogo de sanciones y los parámetros establecidos en la sentencia.
- Asimismo, se resolvió que **el informe presentado por MORENA no podía considerarse válido como un “informe extemporáneo”**, ya que éste debía presentarse cuando aún fuera posible la verificación y revisión por parte del INE de lo reportado por el partido político.
- En cuanto a la imposición de una sanción, en la sentencia se determinó que el Consejo General debía valorar la voluntad o disponibilidad de las personas obligadas a presentar el informe dentro del plazo; el momento en que fue presentado y si permitió ejercer la función fiscalizadora; la naturaleza y los bienes jurídicos en riesgo; las circunstancias particulares objetivas y subjetivas; si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución; el monto económico o beneficio involucrado, y su impacto o trascendencia en la fiscalización.
- Para graduar correctamente la sanción, se ordenó al Consejo General valorar el tipo de gravedad, es decir, si fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos en los bienes

jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación.

3. Resolución en cumplimiento de la sentencia

En cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Regional, el Consejo General emitió la resolución impugnada y determinó, en esencia, lo siguiente:

- Consideró que Aidé Ibarez Castro tuvo el carácter de precandidata.
- Respecto a Julieta Kristal Vences Valencia, determinó que **el deslinde no fue idóneo ni eficaz**, motivo por el cual incurrió en la omisión de presentar informe de ingresos y gastos de la precandidatura, en el entendido que hubo actos de precampaña.
- Respecto de las dos personas, analizó la voluntad o disponibilidad a presentar el informe, el momento de presentación, la naturaleza y bienes jurídicos en riesgo, las circunstancias particulares y subjetivas, la intencionalidad y medios de ejecución, el monto económico y el impacto o trascendencia.
- Realizado lo anterior, al considerar que existió omisión de presentar los informes, procedió a calificar la falta a partir del tipo de infracción, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la intencionalidad o culpa, la trascendencia de las normas, los valores y bienes jurídicos tutelados, la singularidad o pluralidad de las faltas.
- Finalmente, **consideró a la falta como grave mayor e**

impuso como sanción la pérdida del derecho a ser registradas como candidatas de Aidé Ibaréz Castro y Julieta Kristal Vences Valencia.

QUINTA. Delimitación del pronunciamiento a cargo del INE, a partir de la sentencia SCM-JDC-530/2021.

A partir del análisis del contexto, se observa que esta Sala Regional analizó diversos aspectos relativos a la infracción sobre la omisión de entrega de los informes de ingresos y gastos de precampaña; por lo que devolvió el asunto al INE a fin de que valorara ciertos parámetros que se **concretan** a lo siguiente:

- Respecto de **AIDÉ IBAREZ CASTRO**, decidir sobre la **individualización de la sanción** por omitir entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña, porque de ella se tuvo por acreditado el carácter de precandidata. Al respecto, se establecieron lineamientos y se reconoció que una de las sanciones a imponer podría ser la pérdida del derecho a ser registrada como candidata.
- En cuanto a **JULIETA KRISTAL VENCES VALENCIA**, valorar la validez y eficacia del escrito por el cual se pretendió deslindar de los actos de precampaña y, en su caso, resolver si tenía el carácter de precandidata y realizó actos de precampaña; derivado de ello, si incurrió en la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña. De ser así, determinar la sanción entre un catálogo, la cual podía ser la pérdida del derecho a ser registrada como candidata.

En ambos casos, la sanción debía ser emitida conforme a los parámetros establecidos en la sentencia del juicio SCM-JDC-530/2021 y acumulados. Ello, porque en la primera resolución

emitida por el INE se aplicó directamente la pérdida del derecho a ser registradas como candidatas, sin hacer una valoración sobre las otras sanciones.

SEXTA. Agravios.

En principio, se precisan los agravios que, de forma esencial, plantean la actora y el recurrente.

1. Julieta Kristal Vences Valencia argumenta lo siguiente:

- **Derecho de audiencia.** Señala que el INE no respetó su garantía de audiencia y no permitió aportar pruebas de descargo, no hubo oficio de errores y omisiones ni un procedimiento oficioso.

Ello, porque **si bien se acreditó su carácter de precandidata**, ello le imponía ciertas obligaciones en materia de fiscalización y, por tanto, el INE tenía el deber de respetar su derecho de audiencia y defensa.

- **Deslinde.** Desestimó el deslinde que presentó en cuanto a su eficacia e idoneidad, señalando que a la fecha no comprende lo que para la autoridad responsable implicaba un deslinde con tales características.
- **Imposición de la sanción.** Considera que la autoridad responsable no realizó una valoración de su derecho a ser votada y no explicó por qué se afectaba en caso de que entrara en colisión con otros derechos o principios, como el de rendición de cuentas.
- **Beneficio obtenido.** Señala que, a la fecha, desconoce el lucro o beneficio obtenido con la infracción.

2. MORENA plantea las temáticas siguientes:

- **Presentación del informe.** Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia sí presentaron de forma oportuna el informe de precampaña y el Consejo General debía valorar cualquier hecho por el cual se pudiera advertir la disponibilidad procesal, intención o ánimo de presentar ese informe. Ahora, esa intención se constató porque carecían de la calidad de precandidatas y por tanto no debían presentarlo, pero lo hicieron en tiempo ante MORENA y fue éste quien lo entregó de forma extemporánea.
- **El INE no podía imponer la misma sanción.** Existía una inviabilidad constitucional de imponer como sanción la pérdida del registro de las candidaturas, porque restringe de forma absoluta el derecho de ser votadas, por lo que debía imponer otra sanción como amonestación o multa, que permiten el ejercicio de tal derecho y protegen la equidad en la contienda.
- **Valoración de elementos al individualizar la sanción.** Señala que el Consejo General fue omiso en señalar las circunstancias fácticas, objetivas y subjetivas para imponer la sanción, consistente en la pérdida del derecho a ser registradas como candidatas.
- **Violación al principio “no reformar en perjuicio”.** Considera que la autoridad responsable cambió la valoración de la conducta, porque en la anterior resolución de esa autoridad administrativa se consideró como culposa y ahora fue dolosa, sin que haya elementos nuevos para ese cambio,

lo que vulnera el principio de “no reformar en perjuicio” -*non reformatio in peius*-.

- **No se realizó una ponderación.** En su concepto, no se precisaron los motivos por los cuales es procedente la cancelación del registro, en ponderación con otros principios o normas; por tanto, impuso la sanción sin analizar que la sanción fue la más grave y la más restrictiva, en comparación con la amonestación y la multa que no limitan el derecho a ser votado.

SÉPTIMA. Estudio de fondo

Corresponde ahora un análisis del estudio de fondo de la controversia, en el cual se realizará un estudio conjunto de los argumentos⁶ presentados por MORENA y por Julieta Kristal Vences Valencia, atendiendo a las coincidencias en las temáticas que plantean.

I. Planteamientos sobre la acreditación de la infracción

1. Derecho de audiencia, carácter de precandidatas y partir del deslinde

Derecho de audiencia

Al respecto, la parte actora considera que se violentó el derecho de audiencia por la autoridad responsable, en tanto no existió un oficio de errores y omisiones, ni permitió que Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia aportaran mayores elementos.

⁶ Jurisprudencia 4/2000, “**AGRAVIOS, SU EXAMEN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

Ello, considerando que las ciudadanas mencionadas, en un inicio, no tenían el carácter de precandidatas y, por tanto, debieron tener oportunidad de manifestarse una vez determinado que sí ostentaron tal calidad.

Además, la parte actora destaca que, en todo caso, las precandidatas sí presentaron en forma oportuna el informe de precampaña y MORENA lo entregó de forma extemporánea, por lo que debió ser valorado por el Consejo General.

En consideración de esta Sala Regional son **inoperantes** los agravios, en primer lugar, porque en la sentencia del SCM-JDC-530/2021 y acumulados se concluyó que el INE sí había respetado el derecho de audiencia de Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia.

Al respecto, se resolvió que la autoridad fiscalizadora, dentro del procedimiento de revisión de los informes, les informó a las precandidatas sobre el resultado del monitoreo y verificación de campo durante el transcurso de la etapa de precampaña, y se les requirió información sobre ello.

Asimismo, se analizó lo relativo a la responsabilidad solidaria que las precandidatas tenían sobre los informes a cargo del partido político, y una vez realizado el estudio correspondiente **esta Sala Regional concluyó que eran infundados los agravios respecto a la supuesta violación de la garantía de audiencia.**

Por otra parte, en la primera sentencia se analizó la impugnación presentada por MORENA respecto a la cancelación de registro de candidaturas, con motivo de haber omitido presentar informes de ingresos y gastos de precampaña.

En esa ocasión, se determinó que, Aidé Ibarez Castro tuvo el carácter de precandidata y, en consecuencia, tenía el deber de informar sus ingresos y gastos, motivo por el cual se ordenó al INE reindividualizar la sanción, en los términos indicados en esa sentencia.

Conforme a ello, **únicamente se revocó la sanción impuesta** dejando firme el reconocimiento de su carácter de precandidata.

A su vez, se ordenó al INE que valorara un escrito de deslinde presentado por **Julieta Kristal Vences Valencia**, por el cual se pretendió deslindar de la propaganda encontrada alusiva a su persona.

En ese sentido, es errónea la apreciación de que en la primera sentencia se ordenó a la autoridad responsable realizar acciones como la reposición del procedimiento de fiscalización, cuando no cabía esa posibilidad, dado que la resolución impugnada se emitió en acatamiento a una sentencia emitida por esta Sala Regional en la que **no se realizó una revocación para efectos de reposición del procedimiento**, ni total respecto de todos los aspectos que originalmente analizó el INE; pues de forma clara, en el apartado de efectos se dijo:

“8. Efectos.

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

- La aspirante de MORENA Aidé Ibarez Castro es material y formalmente precandidata.
- Para el caso que determine que Julieta Kristal Vences Valencia estaba obligada a presentar informe de ingresos y gastos de precampaña y que tenga por acreditada dicha falta, deberá considerar que, el informe presentado por MORENA no podría

ser estimado como válido, ni siquiera de manera extemporánea.

- En caso de que el Consejo General decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación de los registros de las precandidatas involucradas, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura.”

En ese sentido, respecto de Aidé Ibarez Castro, **el momento en el cual se encuentra la controversia es el relativo a la individualización de la falta, no así en verificar si existe o no la infracción atribuida a ella**, porque su calidad de precandidata y su deber de informar quedaron firmes desde la sentencia SCM-JDC-530/2021 y acumulado.

Respecto a **Julieta Kristal Vences Valencia**, esta Sala Regional ordenó al Consejo General valorar el escrito por el cual se pretendió deslindar de la propaganda encontrada, a partir de lo cual se debía determinar si fue precandidata, lo cual se analiza en el apartado siguiente.

Deslinde

En cuanto al deslinde, la actora expresamente señala que: **“controvierte [la resolución impugnada], así como su ANEXO 2** ya que la autoridad responsable **“de un plumazo valoró y desestimó el deslinde”** y que con ello en breves líneas consideró que no era idóneo y eficaz sin que explicara los conceptos, **lo que considera importante para que la autoridad administrativa procure inhibir las conductas infractoras** y garantice que todos los actores políticos se ajusten a los cauces legales y administrativos.

En ese sentido, se advierte que el planteamiento de la actora es, por una parte, que el INE desestimó el pretendido deslinde sin explicar el significado de los conceptos de “idoneidad” y “eficacia”;

y, por otra, expresa que una explicación sobre las características de los deslindes es importante para inhibir que se realicen conductas infractoras.

En cuanto a la supuesta falta de razonamientos por parte de la autoridad responsable, en concepto de esta Sala Regional, **no le asiste razón a la actora**, porque la autoridad responsable **sí explicó** las características que un deslinde debe cumplir, así como las razones por las que el escrito **era insuficiente para considerar que ella no tuvo el carácter de precandidata**.

Por otra parte, la actora es omisa en controvertir las razones y fundamentos por los cuales se consideró que el escrito de deslinde no resultaba “idóneo” ni “eficaz”.

Para el análisis de los agravios de la actora, es importante destacar algunas consideraciones que se plasmaron en la sentencia SCM-JDC-530/2021 y acumulado, ya que la resolución impugnada se emitió en cumplimiento a las directrices que en ella se establecieron.

Al respecto, en dicha sentencia se concluyó que el INE omitió pronunciarse sobre el escrito de **deslinde** que la actora presentó **respecto de la propaganda que fue localizada a partir del monitoreo** llevado a cabo por la Unidad Técnica de Fiscalización y que, en términos de lo dispuesto por el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, debió realizar un análisis.

A partir de ello, en el apartado de “EFECTOS DE LA SENTENCIA” se estableció lo siguiente:

“c) Por cuanto hace a Julieta Kristal Vences Valencia.

Revocar la resolución impugnada para que el Consejo General en el plazo referido se pronuncie respecto de la trascendencia del deslinde en la propaganda, y a partir de lo que determine, establezca si realizó actos de precampaña, si tenía el carácter de precandidata, y derivado de ello si incurrió en la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña (es decir, si se acreditó o no dicha falta).

Para el caso de determinar que persiste la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña respecto de Julieta Kristal Vences Valencia, deberá calificar nuevamente la falta cometida por la actora y realizar la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada -conforme al catálogo de sanciones previamente expuesto- para inhibir este tipo de conductas, valorando para ello, entre otros elementos el deslinde presentado. Lo anterior, a la luz de la referida interpretación conforme.”

Conforme a ello se advierte que, esta Sala Regional ordenó al INE las siguientes acciones:

- **Emitir un pronunciamiento** sobre la trascendencia del deslinde sobre la propaganda.
- A partir de ello, tendría que **determinar si la actora realizó actos anticipados de precampaña** y, por tanto, si tenía el carácter de **precandidata**.
- Resolver **si la actora incurrió en la omisión** de rendir informe de ingresos y gastos de precampaña.
- Para el caso de determinar que persistía la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña, tendría que calificar nuevamente la falta cometida por la actora y realizar la individualización correspondiente.

En ese contexto, **lo único que podía llevar a la conclusión de que la actora no había incurrido en la infracción** en cuestión, es decir, la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña, era que a partir del deslinde se concluyera que no realizó actos de precampaña y, por tanto, no debía considerarse precandidata.

Así, en cumplimiento de la sentencia mencionada, el INE procedió a analizar el escrito de deslinde lo que consta en la resolución impugnada. A continuación, se transcribe el apartado conducente:

“[...]”

Al respecto, conviene señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, el deslinde respecto a la existencia de algún tipo de gasto de precampaña no reconocido como propio, deberá realizarse mediante escrito presentado ante la Unidad Técnica de Fiscalización, debiendo cumplir con los requisitos siguientes:

Será **jurídico** si se presenta por escrito ante la Unidad Técnica de Fiscalización, ello puede ocurrir en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones (**oportuno**). Será **idóneo** si la notificación describe con precisión el concepto, su ubicación, su temporalidad, sus características y todos aquellos elementos o datos que permitan a la autoridad generar convicción. Será **eficaz** solo si realiza tendencias tendentes (sic) al cese de la conducta y genera la posibilidad cierta que la Unidad Técnica de Fiscalización conozca el hecho.

Del análisis al deslinde presentado se determinó que no cumple con los elementos “Idóneo” y “Eficaz” señalados en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, como se advierte en el **Anexo 2** del presente Acuerdo.

[...]”

Asimismo, en el Anexo 2 se menciona lo siguiente:

JURÍDICO (si se presenta por escrito ante la Unidad Técnica)	OPORTUNO (puede presentarse ante la Unidad Técnica en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones; si lo presentaron al dar respuesta al oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica lo valorará en el proyecto de dictamen)	IDÓNEO (si la notificación describe con precisión el concepto, su ubicación, su temporalidad, sus características y todos aquellos elementos o datos)	EFICAZ (sólo si realiza actos tendentes al cese de la conducta y genere la posibilidad cierta que la Unidad Técnica conozca el hecho)
---	--	--	--



	consolidado)	que permitan a la autoridad generar convicción)	
Cumple con el presente elemento, en virtud de que fue presentado un escrito a la UTF por correo electrónico a las cuentas: oficialia.utf@ine.mx, jasmina.carmona@ine.mx y omar.cesar@ine.mx. Por lo anterior se tiene por satisfecho el presente elemento.	Cumple con el presente elemento, en virtud de que fue presentado el 21 de marzo del presente año, al dar respuesta al oficio de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Federal y Local Concurrente 2020-2021, mismo que fue notificado el 18 de marzo del presente año. Por lo anterior se tiene por satisfecho el presente elemento.	No cumple con el presente elemento derivado a que se le notifico propaganda consistente en 19 bardas, no obstante, solo se manifestó respecto de 13. Por lo anterior, no se tiene por satisfecho el presente elemento.	No cumple con el presente elemento derivado a que no presento evidencia ni acciones para el retiro de la propaganda que se pretende deslindar. Por lo que la propaganda le generó un beneficio, toda vez que fue exhibida en el periodo de precampaña.

Finalmente, el INE concluyó que la actora sí fue precandidata y que omitió presentar el informe de ingresos y gastos correspondiente, conforme a lo que a continuación se transcribe:

“[...]

En cumplimiento a lo ordenado en la sentencia **SCM-JDC-530/2021 y acumulados**, tomando como premisa lo determinado en dicha sentencia respecto a que, una vez que el deslinde de la C. Julieta Kristal Vences Valencia no cumple con los elementos “Idóneo” y “Eficaz” señalados en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, las aspirantes de Morena son **material y formalmente precandidatas** y, por ende, **sus actividades deben ser catalogadas como actos de precampaña**, así como que existe **omisión de presentar el informe** y no extemporaneidad en su presentación, este Consejo General procede a su acatamiento en los siguientes términos:

[...]”

De esta manera, se advierte que el escrito de deslinde se analizó conforme al artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, el cual prevé que debe ser:

- a. **jurídico**, es decir, presentado por escrito ante la Unidad Técnica de Fiscalización;
- b. **oportuno**, hasta antes del desahogo de los oficios de errores y omisiones;

- c. **idóneo**, esto es, precisar el concepto, la ubicación, la temporalidad; y
- d. **eficaz**, consistente en que los actos realizados sean tendentes para el cese de la conducta.

En este punto, cabe precisar que, las características que establece el mencionado reglamento sobre los deslindes son acordes al desarrollo jurisprudencial de este tribunal.

Ello, conforme a la jurisprudencia 17/2010, de rubro: **RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE**, la cual explica que los deslindes deben ser eficaces e idóneos, lo que define de la siguiente forma:

- **Eficacia**: cuando su implementación **produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar** y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada.
- **Idoneidad**: que resulte adecuada y apropiada para ese fin.

Ahora bien, en el caso concreto, el INE concluyó que el pretendido deslinde **no era idóneo ni eficaz**.

En cuanto a la **falta de idoneidad** se consideró que, aun cuando la autoridad fiscalizadora **le notificó** a la actora que durante el monitoreo realizado se localizaron **diecinueve bardas con propaganda alusiva a su precandidatura**; cuando la actora pretendió deslindarse **únicamente se manifestó sobre trece bardas**.



Es decir, **existió propaganda sobre la que no realizó manifestación alguna (seis bardas)** y en la cual se advirtieron los **elementos necesarios** para considerarla como de **precampaña**.

Cabe destacar que, en este aspecto, la autoridad responsable se encontraba obligada a analizar si, aun valorado el deslinde, se podía llegar a la conclusión de que la actora realizó actos de precampaña y, por ende, tenía el carácter de precandidata.

En consideración de esta Sala Regional, importa destacar que, en un deslinde, como en el caso, no basta que se manifestara solo de una parte de la propaganda, porque **al quedar subsistente la demás, seguiría existiendo propaganda de precampaña a su favor y ello es lo que motivaría precisamente la obligación de rendir los informes de precampaña**.

Es decir, los hallazgos del INE, a través del monitoreo, llevaron a identificar a personas que habían realizado actos de precampaña y que dejaron de rendir el informe correspondiente.

Por tanto, la infracción no se basó en la cantidad de propaganda encontrada, **sino en que se localizó información sobre una precampaña no reportada y que no fue fiscalizada**.

Por otra parte, el INE también concluyó que el deslinde tampoco cumplía con la característica de “**eficacia**”, porque no presentó evidencia ni acciones para el retiro de la propaganda que se pretendió deslindar, esto es, **únicamente respecto de trece de las bardas sobre las que fue notificada por la autoridad fiscalizadora**.

De esta manera, la propaganda exhibida durante el periodo de precampaña **le generó un beneficio**; y a partir de ello, el pretendido deslinde no resultaba eficaz.



A partir de todo lo anterior, puede observarse que, contrario a lo que señala la actora, **el INE sí explicó en qué consisten estas características (eficacia e idoneidad)** y dio las razones por las cuales consideró que el escrito de la actora no colmaba dichas características.

En ese sentido, se evidencia que, **no le asiste razón a la actora** al respecto.

En ese contexto, es importante destacar que, no basta con que un sujeto o persona obligada presente un escrito en el cual manifiesten su desconocimiento sobre la propaganda que les reporta un beneficio o el rechazo de su autoría, **sino que es indispensable que además de informar esto a la autoridad fiscalizadora, asuma una actitud proactiva que evidencie su interés en no recibir un beneficio de dicha propaganda.**

Por tanto, un deslinde se torna ineficaz cuando se asume una actitud pasiva o tolerante respecto de la difusión o exhibición de la propaganda que estiman irregular, pues se estaría consintiendo el acto posiblemente ilícito aun cuando se tiene conocimiento de que la permanencia de la propaganda puede vulnerar los principios que rigen el proceso electoral, generándole un **beneficio indebido**; o bien, recibir un **beneficio lícito, pero que le genera la obligación de reportarlo debidamente.**

En ese sentido, para colmar la eficacia, **se requiere de llevar acciones que demuestren que no pretendió dicho beneficio**, como podría ser solicitar la intervención de alguna autoridad para que se realice una investigación, solicitar el retiro de dicha propaganda o alguna otra que revele su interés de conducirse en apego a los principios rectores de la función electoral y el orden jurídico.



Así, no basta el mero rechazo sobre la autoría de la propaganda o manifestar su desconocimiento, sino la evidencia de acciones tendentes a procurar, a través de la intervención de los órganos que correspondan, el cese de dicha conducta y evitar un beneficio ilícito.

Con base en lo anterior, el Consejo General consideró a **Julieta Kristal Vences Valencia material y formalmente precandidata** y, por ende, **sus actividades fueron catalogadas como actos de precampaña**, existiendo **omisión de presentar el informe** y no la extemporaneidad en su presentación, conforme a las directrices ordenadas por esta Sala Regional.

Al respecto, las manifestaciones de la actora respecto a que era necesario una explicación de las características de los deslindes para evitar que en lo subsecuente las personas obligadas incurrieran en esta infracción, es inoperante, porque controvierte las consideraciones de la autoridad responsable.

Así, se destaca que **ni la actora ni el partido controvierten las razones y fundamentos del INE expresó respecto a la eficacia e idoneidad que se estimó no colmaba dicho documento** (ni aún con algún principio de agravio); ni presentan algún planteamiento en el que pretendan evidenciar que el INE no realizó una adecuada valoración del documento.

De ahí la **inoperancia** de los agravios relacionados a las manifestaciones de que la resolución impugnada no cumple con la función de inhibir que en el futuro se cometan conductas infractoras.

Al respecto, son aplicables de forma orientadora la tesis II.2o.C.T.8, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES SI**

NO ATACAN LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO RECLAMADO⁷; así como la jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES POR INSUFICIENTES SI NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL SENTIDO DE LA SENTENCIA COMBATIDA⁸.**

II. Análisis sobre la individualización de la sanción.

1. Análisis hecho por el INE sobre la individualización de la pena para Aidé Ibarez Castro y Julieta Kristal Vences Valencia.

La autoridad responsable individualizó la sanción en cada caso, en los siguientes términos:

- **Voluntad o disponibilidad de presentar el informe.** No hubo intención de cumplir la ley ni los requerimientos, pese a que fue notificada.
- **Momento de presentación del informe.** No se presentó informe.
- **Naturaleza y bienes jurídicos en riesgo.** Consistentes en la rendición de cuentas, transparencia en el uso de recursos y equidad, porque no se presentó el informe y se intentó engañar con la negativa de haber realizado actos de precampaña y al presentar un informe en ceros.
- **Circunstancias objetivas y subjetivas.** La persona tenía conocimiento de su obligación de presentar el informe a partir

⁷ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV-2, febrero de 1995, página 266

⁸ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, abril de 2005, página 1138.

de lo dispuesto en la legislación y de los requerimientos, pero se negó a hacerlo y no medió voluntad.

- **Intencionalidad y medios de ejecución.** La persona conocía su deber, no solo porque la ley le impone presentar informes sino también por haber sido requerida, respecto de lo cual decidió continuar en la omisión.
- **El monto económico o beneficio involucrado.** A partir del hallazgo de auditoría, se encontró el monto de los eventos detectados, sin ser posible determinar el total. Ese monto no sirve como parámetro para la sanción, porque al omitir informar no se pudo ejercer la facultad de fiscalización.
- **Impacto en los bienes tutelados.** La omisión atenta de manera grave esos bienes y el modelo de fiscalización y la rendición de cuentas.

Respecto a la **calificación de la falta**, se consideró que era una omisión, en el marco de la revisión de informes. La conducta fue con dolo directo, porque se acreditaron los elementos cognitivos y volitivos, porque se conocía el deber de rendir informes y, sin embargo, se decidió no hacerlo. Esto dañó de forma directa y efectiva los bienes tutelados y el modelo de fiscalización. Se trató de una conducta singular y una falta sustantiva.

Por todo ello, la falta se consideró **grave mayor**.

En cuanto a la **individualización de la pena**, se consideró que la no entrega de informes vulnera la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos y la transparencia.

Así, señaló que se cumplieron los requisitos para restringir el derecho, porque la restricción está en una ley formal y material.

Razonó que una amonestación no corresponde con el grado de afectación de los bienes tutelados, porque sólo es un llamado o advertencia para que se enmiende la conducta.

La multa tampoco era eficaz, porque el pago de un monto no resarce la afectación a los bienes y principios vulnerados, porque se impidió realizar la fiscalización, vulnerando principios constitucionales y el derecho de la ciudadanía a emitir un voto informado.

Por otra parte, para la pérdida del derecho a ser registrada como candidatas debía ponderarse y concluyó que era de mayor interés la certeza y transparencia, que el derecho a ser votada, a partir de las circunstancias analizadas en el caso concreto y los bienes jurídicos vulnerados y las consecuencias que ello trajo.

Consideró que esa sanción cumpliría una función preventiva general, y permite fomentar que las personas obligadas se abstengan de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

2. Análisis de los agravios vinculados con la individualización de la pena.

2.1. Favorecer el derecho humano sobre la sanción y ponderación.

En primer lugar, MORENA señala que el Consejo General omitió que el análisis sobre la individualización de la pena debía favorecer el derecho humano y justificar la elección de la sanción que permitiera corregir la falta cometida, sin que fuera admisible que volviera a imponer la “pérdida del derecho al registro de la candidatura”.

En consideración de esta Sala Regional, es **infundado** el agravio, porque MORENA parte del hecho de que en la primera sentencia

se ordenó al INE que, respecto a cualquier sanción posible, privilegiara el derecho a ser votadas y ello impedía sancionar con la pérdida del derecho a ser registradas de las ciudadanas involucradas.

Empero, lo que esta Sala Regional ordenó al INE fue que, a partir de una serie de lineamientos que debía analizar, volviera a individualizar la sanción de las precandidatas, considerando que existía un catálogo de penas, por lo que, no resultaba válido imponer de forma automática la sanción de pérdida de su derecho a ser registradas.

Conforme a ello, se determinó que el Consejo General debía hacer una ponderación entre los posibles principios afectados con la infracción y el citado derecho. Sin embargo, **en ningún momento se le condicionó a realizar esa ponderación en determinado sentido**, sino que, en plenitud de atribuciones, decidiera cuál sanción aplicar, a partir de los lineamientos expuestos en la propia sentencia.

Inclusive, como puede apreciarse en el apartado de efectos de dicha sentencia, esta Sala Regional expresamente dijo:

“En caso de que el Consejo General decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación de los registros de las precandidatas involucradas, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura.”

En ese sentido, se observa que el partido político parte de una premisa inexacta, dado que el hecho de que el INE decidiera imponer la misma sanción no implicaba por sí mismo un desacato a lo ordenado por esta Sala Regional, sino que esa pena era una posibilidad que expresamente se reconoció en dicha sentencia.

Con ello también se desestiman los argumentos de MORENA en los cuales señala que existía una inviabilidad constitucional para imponer la mencionada sanción porque restringía los derechos político-electorales de las ciudadanas involucradas.

Dicha situación también fue motivo de análisis en la sentencia del SCM-JDC-530/2021 y acumulados, y **se determinó que dicha sanción es acorde a la regularidad constitucional, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas** de los recursos que utilizan las personas precandidatas a un cargo de elección popular prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Federal.

Y, en todo caso, lo que ordenó esta Sala Regional fue analizar diversos parámetros y no imponer en automático dicha pena, a menos que, de las circunstancias concretas se considerara que la gravedad de la conducta lo ameritaba, pudiendo elegir entre sanciones menores como amonestación o multa.

Por otra parte, **la parte actora también señala** que en la resolución impugnada no se precisaron los motivos por los cuales era procedente la cancelación del registro, en ponderación con otros principios o normas y, en consecuencia, **el INE fue omiso en individualizar la sanción con base en la naturaleza y la gravedad de los hechos.**

Ello, porque debió realizar una ponderación, pero de manera dogmática explica cuál es la violación constitucional, pero sin analizar en detalle la posible colisión de las disposiciones normativas, sin analizar que la sanción fue la más grave y la más restrictiva, en comparación con la amonestación y la multa que no limitan el derecho a ser votada.

Es decir, estima que debió determinar si la falta realmente vulneró la equidad o el principio de certeza, o bien, si se lesionaron principios de inferior jerarquía y analizar la existencia de medidas alternativas.

Estos argumentos son **infundados**, porque contrariamente a lo sostenido por la parte actora, el Consejo General sí señaló por qué era procedente la pérdida del derecho a ser registradas como candidatas y, **las razones por las que concluyó que el derecho a ser votada cede frente la transparencia y rendición de cuentas**, considerando inclusive que la amonestación y la multa eran medidas insuficientes para reparar las violaciones y evitar en el futuro la repetición de la conducta.

En efecto, en la resolución impugnada se determinó lo siguiente:

- La no entrega de informes vulnera la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos y la transparencia.
- Se cumplen los requisitos para restringir el derecho, porque la restricción está en una ley formal y material.
- Una amonestación no corresponde con el grado de afectación de los bienes tutelados, porque solo es un llamado o advertencia para que se enmiende la conducta.
- La multa tampoco es eficaz, porque el pago de un monto no resarce la afectación a los bienes y principios vulnerados, porque se impidió realizar la fiscalización.
- La pérdida del derecho a ser registrada como candidata se debe ponderar y, en el caso **es de mayor interés la certeza, transparencia, rendición de cuentas y el derecho a la información de la ciudadanía, frente al derecho a ser**

votada en lo individual, a partir de las circunstancias analizadas en el caso concreto y los bienes jurídicos vulnerados y las consecuencias que ello trajo.

- Con las infracciones cometidas se violentaron principios constitucionales y el derecho de la ciudadanía a emitir un voto informado en las próximas elecciones.
- Esa sanción cumple una función preventiva general, y permite fomentar que las personas obligadas se abstengan de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Con base en lo anterior, contrario a lo sostenido por MORENA sí se precisaron las razones por las que se consideró procedente la pérdida del derecho a ser registradas como candidatas.

Ahora bien, es necesario precisar que la individualización de la sanción se debe entender como un razonamiento complejo o compuesto de diversas partes; y, en el caso, el INE valoró **las circunstancias particulares del caso**, la gravedad de la falta y los bienes jurídicos afectados, entre otros elementos.

A partir de ese estudio, el Consejo General precisó las razones por las cuales se debía sancionar con la pérdida del derecho al registro, especialmente porque con esa conducta **se vulneraron los principios de transparencia y rendición de cuentas**, además de la **equidad** y se obstaculizó el ejercicio de la facultad investigadora y de fiscalización.

Además, en la resolución impugnada **se destacó que no solo tiene por objeto cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza** respecto de los recursos que se emplean, su finalidad también es garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre

e informado, así como dar continuidad a las subsiguientes etapas del procedimiento de fiscalización.

Con base en ello, consideró que, en el caso, esa omisión de presentar los informes de ingresos y gastos de campaña, ameritaban calificar la **infracción como grave mayor**, precisamente por ser una falta sustantiva y que afectó diversos principios.

Así, procedió a individualizar la sanción, con todos los elementos que se han sintetizado en esta sentencia y que se han reiterado en diversos apartados.

Por otra parte, contrario a lo alegado por MORENA, el Consejo General no explicó de manera dogmática cuál es la violación constitucional y sí determinó la razón por la que estimó que la pérdida del derecho a ser registradas era la sanción aplicable en lugar de la amonestación.

Como se ha mencionado, el INE determinó que las faltas cometidas afectaron la transparencia y rendición de cuentas, la equidad y la facultad de fiscalización.

Ello, porque las precandidatas omitieron rendir su informe de ingresos y gastos, lo cual trastocó esos principios en tanto la finalidad de esos informes es, precisamente, conocer el origen y destino de los recursos destinados a las precampañas, así como evitar un desequilibrio entre las personas participantes.

Sobre este aspecto, es importante destacar que, en el ámbito administrativo sancionador, **se ha concebido la necesidad de respetar el principio de proporcionalidad de las sanciones**, como una prerrogativa fundamental que se traduce en una garantía básica de la jurisdicción formal y material.



El principio de proporcionalidad, cuyo asidero constitucional está trazado en el artículo 22 de la Constitución Federal acepta una **doble perspectiva de análisis**, pues mientras que en una primera acepción es un deber impuesto a quien crea el ordenamiento **legal o reglamentario**, es decir, a quien tiene a su cargo el **diseño de la norma**; también en una segunda acepción rige a las y los **operadores jurídicos**, es decir, a **quienes aplican la norma** quienes a su vez, **cuentan con una potestad para individualizar la sanción al caso concreto**, dentro del margen que les concede el ejercicio legislativo o reglamentario de que se trate.

Es decir, de manera correlativa al deber de diseñar disposiciones sancionatorias razonables y proporcionales, **está el inminente deber de las y los operadores jurídicos de realizar un ejercicio de modulación para la concreción de la gravedad de la sanción** y la individualización de la infracción a cada caso particular.

Lo anterior, ha sido reconocido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCCXI/2014 (10a.) 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”**.⁹

Conforme a ello, se considera que, el Consejo General sí ponderó y consideró que el derecho a ser votadas debe ceder en el caso, valoró el grado de afectación de los bienes tutelados y privilegió la **transparencia en la procedencia y destino de los recursos**, así

⁹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, registro 2007343, página 591.



como **la rendición de cuentas** constituyen **bienes jurídicos** de alta relevancia.

De esta forma, contrario a lo afirmado por la parte actora, la autoridad responsable no impuso en automático y considerando como única pena aplicable la pérdida del derecho al registro de las candidaturas; sino que, en efecto, realizó un ejercicio de ponderación y analizó si con las demás sanciones posibles (amonestación y multa) era posible reprochar de forma eficaz la conducta infractora.

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 evasiva sobre la fiscalización, aunado a la intención de hacer incurrir en el error a la autoridad y ocultar el carácter de las precandidaturas, para evadir el cumplimiento de los deberes de rendición de cuentas.

Finalmente, es necesario precisar que MORENA es omisa en señalar porque la amonestación y la multa son sanciones que resultaban aplicables y eran útiles para evitar, en el futuro, la repetición de ese tipo de conductas, o controvertir de manera frontal las consideraciones que al efecto emitió el INE.

Esto, porque, por un lado, se limita a señalar que esas sanciones son menos restrictivas al derecho a ser votadas, y por ello privilegiadas. Y, por otra parte, señala de forma reiterada que el INE no analizó los valores involucrados y circunstancias de los hechos infractores; pero se ha evidenciado que ello no fue así.

- **Falta de análisis de las circunstancias fácticas, objetivas y subjetivas.**



MORENA señala que el INE fue omiso en señalar las circunstancias fácticas, objetivas y subjetivas para imponer la sanción, consistente en la pérdida del derecho a ser registradas como candidatas.

Este argumento es **infundado**, porque del análisis de la resolución impugnada, se advierte que el INE, en primer lugar, tuvo como precandidatas a Aidé Ibarez Castro y a Julieta Kristal Vences Valencia, por tanto, estimó que debieron rendir el informe de ingresos y gastos correspondiente.

Ahora, para individualizar la sanción, tal como se ha descrito en apartados anteriores de esta sentencia, realizó un estudio individual para las dos candidatas, a partir de la voluntad o disponibilidad de presentar el informe, el momento de presentación del informe, la naturaleza y bienes jurídicos en riesgo, las circunstancias objetivas y subjetivas, la intencionalidad y medios de ejecución, el monto económico o beneficio involucrado y el impacto en los bienes tutelados.

La descripción de cada uno de esos elementos se ha resumido en esta sentencia en apartados anteriores y, para evitar reiteraciones, se deben tener por reproducidos para efectos de evidenciar que contrario a lo argumentado por MORENA, el INE sí señaló las circunstancias objetivas y subjetivas para imponer la sanción, en atención a los lineamientos ordenados previamente por esta Sala Regional.

- **Cambio en la valoración de la conducta (dolo directo), omisión de verificar el cumplimiento de los requisitos.**

MORENA manifiesta que el Consejo General cambió la valoración de la conducta, porque en la anterior resolución de esa autoridad administrativa se consideró como culposa y ahora fue dolosa, sin que haya elementos nuevos para ese cambio.

Lo anterior vulnera el principio “no reformar en perjuicio” *-non reformatio in peius-*, porque **hubo una variación en la intencionalidad de la conducta**, lo cual no fue ordenado en la sentencia de la Sala Regional.

Agrega que el INE no precisó las causas por las cuales se actualizó el dolo directo y no distinguió los elementos de esta (el intelectual y el volitivo).

Estos argumentos son **infundados**, porque en modo alguno se actualiza una violación al principio en cuestión, en tanto que, contrario a lo aducido por MORENA, **en la primera resolución emitida por el INE, nunca se realizó la calificación de la conducta.**

Es importante precisar que el artículo 23 de la Constitución Federal contiene implícito el principio *non reformatio in peius* (no reformar en perjuicio) por el cual la resolución dictada en segunda instancia no puede agravar la situación jurídica de la persona que recurrió tal resolución, cuando el resto de las partes no se inconformaron en contra la sentencia de origen.

El señalado principio, 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 único¹⁰.

¹⁰ Acorde a lo establecido en la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-108/2021.



De este modo, se garantiza la persona que fue sancionada, en tanto las demás partes involucradas 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.

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 quién ha recurrido una determinación para reponer el procedimiento en beneficio y respeto de sus derechos.

Lo anterior se encuentra en el criterio orientador: **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**, de Tribunales Colegiados de Circuito.¹¹

Ahora bien, en el caso concreto, no se violentó este principio constitucional, porque, por un lado, en la **primera resolución emitida por el INE, nunca se realizó la calificación de la conducta**.

En efecto, cuando esta Sala Regional analizó el juicio SCM-JDC-530/2021 y acumulados, determinó que el Consejo General actuó indebidamente al aplicar como **única** sanción por la omisión de

¹¹ 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

rendir informe de ingresos y gastos, la pérdida del derecho a ser registrado.

Al respecto, esta Sala Regional revocó esa actuación, porque la legislación prevé un catálogo de sanciones y, por ello, no era conforme a derecho imponer directamente como pena la pérdida al derecho a ser registradas como candidatas.

En aquel momento, el INE impuso esa sanción sin realizar una valoración de todos los elementos necesarios para arribar a esa pena, motivo por el cual se le ordenó que calificara la infracción e impusiera la sanción que considerara aplicable.

Por tanto, contrario a lo alegado por MORENA, en modo alguno puede haber violación al principio “no reformar en perjuicio”, porque en la primera resolución el Consejo General nunca calificó la falta ni valoró la conducta, lo cual, precisamente, fue motivo de revocación.

Fue hasta la segunda resolución, ahora controvertida, en el cual el INE hizo una valoración de la conducta y la consideró como grave mayor.

Esto, por supuesto, no vulneró el principio señalado, porque es hasta este momento en el cual realizó un pronunciamiento sobre la valoración de la conducta.

Por tanto, contrario a su dicho, **no hay un cambio en la valoración de culposo a doloso**, lo que puede leerse en de las páginas 411 a 414 (cuatrocientos once a cuatrocientos catorce) de la primera resolución (Acuerdo INE/CG198/2021).

Además, debe destacarse que tanto en la primera resolución como en la ahora impugnada, el INE impuso la pena máxima, por lo que

no puede concluirse que se afectó en mayor medida el derecho de las personas involucradas.

De esta forma, se puede concluir, que no asiste razón al partido político, en tanto que la sanción impuesta es igual a la que previamente se revocó por esta Sala Regional, aun cuando el Consejo General 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.

Sobre este aspecto la Sala Superior asumió similar criterio al dictar la resolución del expediente **SUP-RAP-108/2021**.

En otro contexto, también es infundado que el Consejo General no acreditó la actualización de los elementos del dolo directo.

Lo infundado se debe a que, como se ha descrito en el resumen de la resolución impugnada, el INE sí precisó porque había dolo en la conducta.

Para tal efecto, determinó que se actualizaba el elemento cognitivo debido a que ambas candidatas eran sabedoras que, en su calidad de precandidatas, debían rendir informes porque, en primer lugar, así lo prevé la ley y, en segundo término, **porque fueron requeridas en dos ocasiones para tal efecto**.

En cuanto al elemento volitivo, lo consideró actualizado, porque a pesar de haber sido requeridas a presentar los informes, ambas candidatas decidieron no hacerlo.



Como punto adicional, MORENA señaló que el INE omitió precisar las razones por las que consideró que Aidé Ibarra Castro y Julieta Kristal Vences Valencia pretendieron engañar a la autoridad fiscalizadora.

Sobre este aspecto, **tampoco asiste razón a MORENA**, porque en la resolución impugnada el Consejo General sí se precisa que **ambas personas pretendieron engañar a la autoridad fiscalizadora**, porque, **en primer lugar, informaron no haber sido precandidatas, no haber realizado actos de precampaña y, por tanto, afirmaron no tener el deber de rendir informes**. Sin embargo y de manera cautelar pretendieron exhibir **un informe en ceros**.

En consecuencia, el INE sí señaló razones por las que concluyó que ambas personas pretendieron engañar o inducir al error a la autoridad fiscalizadora.

Además, es innecesario que otra autoridad se hubiera pronunciado anteriormente sobre la intención de las ciudadanas involucradas de engañar al INE, porque el momento adecuado para emitir una resolución en ese sentido es, precisamente, en la resolución impugnada, porque es en ese momento cuando se determinó la responsabilidad de quienes omitieron rendir el informe de ingresos y gastos, así como las conductas realizadas para vulnerar la normativa electoral.

Con base en lo anterior, contrario a lo considerado por MORENA, el Consejo General sí señaló razones por las que se acreditaban los elementos cognitivos y volitivos del dolo, sin que exponga argumentos tendentes a controvertirlos adecuadamente.

No pasa inadvertido que el recurrente afirma que el argumento de que las ciudadanas en cuestión pretendieron “engañar” a la autoridad violenta el principio de presunción de inocencia.

Debe precisarse que dicho principio implica que la responsabilidad de las personas debe ser probada y no así su inocencia.

Sin embargo, dicho planteamiento es **ineficaz**, dado que dicha determinación se realizó al momento e individualizar la sanción, es decir, ya existía la conclusión de que se había incurrido en una infracción, por tanto, no puede considerarse que este argumento de la responsable derivó de haber prejuzgado sin los elementos probatorios para imputar la responsabilidad de la conducta, dado que ya se había considerado acreditada.

III. Conclusión

Al ser **inoperantes e infundados** los argumentos contenidos en las demandas, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el expediente **SCM-JDC-1154/2021** al diverso **SCM-RAP-37/2021**, por lo que se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la sanción impuesta a **Aidé Ibarez Castro**.

TERCERO. Se **confirma** la sanción impuesta a **Julieta Kristal Vences Valencia**.



NOTIFÍQUESE personalmente al recurrente y a la actora, **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados** a las demás personas interesadas. Así también, infórmese vía correo electrónico a Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017.

Devolver los documentos que correspondan y en su oportunidad, archivar los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron por **unanimidad**, respecto de los resolutivos primero y segundo y por **mayoría**, respecto del tercero, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra del Magistrado José Luis Ceballos Daza, quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA CON RESPECTO A LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN EL RESOLUTIVO TERCERO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SCM-RAP-37/2021 Y SU ACUMULADO.*

Con el debido respeto quisiera apartarme de las consideraciones de la decisión mayoritaria, específicamente, por lo que se refiere al análisis que en la sentencia se realiza respecto a la valoración que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral realizó del deslinde presentado por Julieta Kristal Vences Valencia.

Para explicar mi posicionamiento, debo mencionar que la figura del deslinde se forjó dentro del ámbito jurisprudencial a partir de los procedimientos especiales sancionadores instaurados por la

* Secretario: Adrián Montessoro Castillo.

autoridad electoral por la presunta comisión de actos infractores de la normativa.

Al efecto, de conformidad con la **jurisprudencia 17/2010** emitida por la Sala Superior¹², el deslinde será válido cuando las acciones tomadas al efecto se encuentren permeadas de:

- **Eficacia**, si su implementación logra cesar la conducta infractora o genera la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada;
- **Idoneidad**, si resultan adecuadas y apropiadas para esa finalidad;
- **Juridicidad**, en tanto estén permitidas por la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia;
- **Oportunidad**, si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideran ilícitos y,
- **Razonabilidad**, si las acciones implementadas son las que de forma ordinaria se podría exigir a quien las realice.

Posteriormente, la esencia de dichas directrices se trasladó hacia un ámbito normativo al ser introducidas en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral¹³,

¹² De rubro «RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 33 y 34.

¹³ **Artículo 212. Deslinde de gastos** **1.** Para el caso de que un partido, coalición, candidato, precandidato, aspirante o candidato independiente, se deslinde respecto a la existencia de algún tipo de gasto de campaña no reconocido como propio, deberá realizar el siguiente procedimiento: **2.** El deslinde deberá ser a través de escrito presentado ante la Unidad Técnica y deberá ser jurídico, oportuno, idóneo y eficaz. Su presentación podrá ser a través de las juntas distritales o juntas locales quienes a la brevedad posible deberán enviarlas a la Unidad Técnica. **3.** Será jurídico si se presenta por escrito ante la Unidad Técnica. **4.** Puede presentarse ante la Unidad Técnica en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones. **5.** Será idóneo si la notificación describe con precisión el concepto, su ubicación, su temporalidad, sus características y todos aquellos elementos o datos que permitan a la autoridad generar convicción. **6.** Será eficaz sólo si realiza actos tendentes al cese de la conducta y genere



aprobado mediante acuerdo **INE/CG263/2014** de diecinueve de noviembre de dos mil catorce.

Así, desde mi perspectiva, el análisis que realiza la sentencia con respecto a la valoración que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hizo del deslinde presentado por esa persona, debió efectuarse a partir de la finalidad con que se instituyó la figura del deslinde desde su concepción original, esto es, como una vertiente para eximirse de responsabilidad, siempre que las acciones que se realicen para ello logren patentizar la adopción de medidas o la utilización de instrumentos apropiados para lograr, **al menos en forma preventiva**, el resarcimiento de los hechos ilícitos o perjudiciales que se le atribuyen.

En mi concepto, esta posibilidad jurídica que surgió dentro de los procedimientos administrativos sancionadores y, posteriormente, fue trasladada al escenario de la fiscalización electoral, emerge como una medida permisible para externar o manifestar que no se tuvo intervención alguna en la realización de los hechos que se estiman infractores, siempre que ese deslinde sea eficaz, idóneo, jurídico, racional y, sobre todo, oportuno para evitar que la conducta se prolongue en el tiempo y trastoque el orden legal.

En el presente caso, está demostrado que una vez que la actora Julieta Kristal Vences Valencia tuvo conocimiento de la existencia de las bardas a través de la notificación que le hizo la Unidad Técnica de Fiscalización, dio contestación a esta última dentro del plazo reglamentariamente previsto para manifestarle que desconocía quien contrató o pintó las diecinueve bardas en cuestión, así como su origen o autoría, ya que refirió conocerlas hasta ese momento,

la posibilidad cierta que la Unidad Técnica conozca el hecho. 7. Si lo presentaron antes de la emisión del oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica deberá valorarlo en este documento. Si lo presentaron al dar respuesta al oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica lo valorará en el proyecto de dictamen consolidado.



por lo cual solicitó a esa autoridad electoral que se ejercieran las acciones legales correspondientes previa investigación que señale a las o los autores de las mismas.

Al analizar dicho deslinde, la autoridad fiscalizadora estableció que **no era idóneo ya que** *«se le notificó propaganda consistente en 19 bardas, no obstante, solo se manifestó respecto de 13»* y, del mismo modo, que **tampoco era eficaz porque** *«no presentó evidencia ni acciones para el retiro de la propaganda que se pretende deslindar. Por lo que la propaganda le generó un beneficio, toda vez que fue exhibida en el periodo de precampaña»*.

En ese sentido, a diferencia de lo considerado en la sentencia, a mi juicio el deslinde sí reúne las características de idoneidad y eficacia, puesto que no le era exigible a la demandante realizar alguna otra acción, dado que hasta el momento en que la autoridad fiscalizadora le hizo saber la existencia de las bardas mencionadas, es que tuvo conocimiento de las mismas, sin que en el expediente exista algún elemento de prueba que acredite que tuvo conocimiento de ellas de manera previa¹⁴.

Asimismo, si bien la enjuiciante plasmó en su deslinde imágenes de trece bardas, lo cierto es que en todo momento hizo saber a la Unidad Técnica de Fiscalización que desconocía en su totalidad las diecinueve bardas cuya existencia se le notificó en el oficio de requerimiento, por lo que dicha autoridad, una vez que supo lo anterior pudo de inmediato tomar las acciones o las medidas necesarias para evitar la continuidad de su difusión tal como la

¹⁴ Tal como lo ilustra la tesis VI/2011 emitida por la Sala Superior, de rubro «RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR.», consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, página 36.

propia actora lo solicitó al desahogar el requerimiento, ya que ese control está fuera del alcance de esta última y queda en el ámbito competencial del ente electoral.

Ello pudo ser considerado por la autoridad responsable al emitir la resolución impugnada y si, a pesar de ello, aún estimaba que la actora era precandidata, podía servirle de base para modular la intensidad de la sanción e imponerle una de menor intensidad como la multa o amonestación en su caso, ya que esta Sala Regional, al resolver el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-530/2021 y su acumulado, instruyó a la autoridad responsable que debía pronunciarse respecto de la trascendencia de los efectos que el deslinde de la actora hubiere podido tener de cara a la imposición de una sanción tan severa como es la pérdida o cancelación del derecho a ser candidata.

A mi parecer lo anterior a es de suma relevancia, ya que la actora precisamente hace depender su causa de pedir en la afirmación de que la autoridad responsable desestimó los alcances de su deslinde en breves líneas, sin que a su decir se le haya explicado en qué consiste lo idóneo y eficaz del mismo o bien, qué es lo que tenía que haber hecho para eximirse de la responsabilidad que se le atribuyó por parte de la autoridad fiscalizadora.

Por ende, a mi parecer el análisis de los agravios de la enjuiciante debió partir de lo que estaba realmente en riesgo, esto es la imposición de una sanción de una dimensión tan grande, lo que imponía a esta autoridad judicial la obligación de suplir las deficiencias de su queja, conforme a lo previsto en el artículo 17 constitucional, que dispone que las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Por lo anterior formulo el presente voto particular.

**MAGISTRADO
JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA**

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 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 electoral¹⁵.

¹⁵ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior.