

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SM-RAP-74/2021 Y SM-RAP-75/2021 ACUMULADOS

APELANTES: LUIS FERNANDO SALAZAR FERNÁNDEZ Y OTRO

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INE

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: SIGRID LUCIA MARÍA GUTIÉRREZ ANGULO, NANCY ELIZABETH RODRÍGUEZ FLORES Y MAGIN HINOJOSA OCHOA

Monterrey, Nuevo León, a 28 de abril de 2021.

Sentencia de la Sala Monterrey que **confirma**, en la parte impugnada, la resolución del Consejo General del INE en la que sancionó al precandidato Luis Salazar, con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de Morena a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila, porque no presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña; **porque esta Sala considera ineficaces los planteamientos hechos valer** por los impugnantes, debido a que: **i)** lo expresado **globalmente en cuanto a la supuesta inconventionalidad de la atribución del INE** para seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro, no se hizo valer en la impugnación previamente presentada en esta misma cadena impugnativa, aunado a que, en todo caso, carecerían de razón los impugnantes, porque, conforme a la doctrina constitucional del sistema mexicano, lo previsto en los tratados no puede privar de efectos a una previsión constitucional expresa, que en el caso otorga competencia al INE para conocer de dicho procedimiento, y **ii) en cuanto a lo alegado sobre la individualización de la sanción**, porque: **a.** lo referido respecto a que sí presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña ante el partido un día antes del vencimiento del plazo, como base para sostener que la gravedad de falta debió ser menor, es un hecho que ya fue desestimado en la ejecutoria anterior, y **b.** lo afirmado en cuanto a que el monto involucrado es mínimo o que sería indebido considerar la posibilidad de otros gastos no comprobados, la ineficacia de los planteamientos deriva de que la definición de la sanción se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, sin que resultara determinante el monto del gasto detectado e involucrado.

Índice

Glosario	2
Competencia, acumulación y procedencia	2
Cuestión previa	2
Antecedentes	3

SM-RAP-74/2021 Y ACUMULADO

Estudio de fondo	6
Apartado preliminar. Materia de controversia	6
Apartado I. Decisión general	7
Apartado II. Desarrollo de la decisión.....	8
Tema i. Ineficacia de los planteamientos sobre la supuesta inconventionalidad de la atribución del INE para seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro	8
Tema ii. Ineficacia de los planteamientos sobre individualización de la sanción.	14
Resolutivos.....	27

Glosario

Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley General/LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Luis Salazar:	Luis Fernando Salazar Fernández
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Resolución:	Resolución INE/CG383/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de La Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial De La Federación, recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SM-RAP-41/2021 y acumulados SM-RAP-42/2021, SM-RAP-44/2021, SM-RAP-45/2021 y SM-RAP-46/2021.
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Unidad Técnica:	Unidad Técnica de Fiscalización de Instituto Nacional Electoral.

Competencia, acumulación y procedencia

2

1. Competencia. Esta Sala Monterrey es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se controvierte una resolución del Consejo General del INE, derivada de un procedimiento de fiscalización, en la que se impone como sanción la pérdida de registro de un precandidato de Morena a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la cual este órgano ejerce su jurisdicción¹.

2. Acumulación. Del análisis de las demandas se advierte que los impugnantes controvierten la misma resolución. Por ende, para facilitar el análisis del asunto, se considera procedente acumular el expediente SM-RAP-75/2021 al SM-RAP-74/2021, y agregar copia certificada de esta sentencia al expediente acumulado².

3. Requisitos procesales. Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos de los acuerdos de admisión³.

Cuestión previa

Esta Sala Monterrey considera que, con independencia de que el plazo de publicitación del presente juicio está transcurriendo y, por ello, no se cuenta con

¹ Lo anterior, con fundamento en el artículo 195, fracciones I y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como lo establecido en el Acuerdo General 1/2017 de la Sala Superior.

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

³ Véase los acuerdos de admisión correspondientes.



la totalidad de las constancias de trámite⁴, es necesario resolverlo de manera pronta⁵, en términos de lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal, porque está relacionado con el proceso electoral 2020-2021 en Coahuila, en el que se renovarían los ayuntamientos, en el que la etapa de campaña electoral para candidaturas a presidentes municipales inició el 4 de abril, y resulta fundamental dar certeza de dicho proceso.

Antecedentes⁶

I. Revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña en el proceso electoral local de Coahuila

1. El 28 de octubre de 2020, el INE dio a conocer los **plazos para la fiscalización** de los informes de ingresos y gastos de precampaña para el proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021 entre ellos, Coahuila⁷.

2. El 15 de febrero de 2021⁸, **concluyó el plazo** para que los **precandidatos a presidentes municipales presentaran los informes** de ingresos y gastos realizados durante la etapa de precampañas, en el proceso electoral local 2020-2021 de Coahuila.

3. El 22 de febrero, la **Unidad Técnica requirió a Morena** para que presentara la información relacionada con propaganda que omitió reportar, derivada del monitoreo en internet realizado por dicha autoridad⁹.

⁴ Lo anterior, porque por acuerdo de 25 de abril, la Presidencia de esta Sala Monterrey requirió al INE el trámite, el cual aún no se recibe en este órgano jurisdiccional.

⁵ Lo anterior, conforme con la Tesis III/2021 de rubro y texto: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. EXCEPCIONALMENTE PODRÁ EMITIRSE LA SENTENCIA SIN QUE HAYA CONCLUIDO EL TRÁMITE.**- Los [artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral](#), establecen que las autoridades u órganos responsables que reciban un medio de impugnación en contra de sus actos o resoluciones están obligadas a hacerlo del conocimiento público. Esto tiene el objeto de que puedan comparecer los terceros interesados y de tutelar los derechos de acceso a la justicia, audiencia y debido proceso reconocidos por los [artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#); así como el 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por tanto, solamente podrán emitirse sentencias cuando se hubiera agotado el trámite previsto por los [artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral](#) y, excepcionalmente, en aquellos asuntos de urgente resolución, será posible la emisión de una sentencia sin que haya finalizado el trámite.

⁶ **Hechos relevantes** que se advierten de las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes.

⁷ INE/CG519/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña, del proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021. En el cual el INE, estableció que, concretamente en el estado de Coahuila, en lo que hace a las precampañas y apoyo ciudadano, la fecha límite para la entrega de los informes sería el 22 de enero de 2021, la notificación de Oficios de Errores y Omisiones el 8 de febrero, la respuesta a Oficios de Errores y Omisiones el 15 de febrero, la emisión del Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización el 9 de marzo, la aprobación de la Comisión de Fiscalización el 15 de marzo, la presentación al Consejo General el 18 de marzo y la aprobación del Consejo General el 25 de marzo.

⁸ En adelante, todas las fechas se refieren al año 2021, salvo precisión en contrario.

⁹ *Derivado del monitoreo en internet se observó propaganda que omitió reportar, como se detalla en el Anexo Monitoreo Internet.* [se transcribe tabla].

Se le solicita presentar en el SIF:

- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la LGPP, en relación con los artículos 18, numeral 2, y 37, numeral 1 del RF.

SM-RAP-74/2021 Y ACUMULADO

4. El 1 de marzo, **Morena en respuesta expresó** que había dado aviso de que no realizaría precampañas, por lo que, no era necesario realizar acción alguna sobre gastos que fueron detectados por el INE con motivo de los monitoreos, siendo que esta corresponde a los apelantes. Además, manifestó que, la propaganda observada, entre ella la de Luis Salazar, no incitaba al voto, por lo que, se trataba de *un acto de libertad de expresión por la ciudadanía, la cual no puede ser coartada por el partido político Morena para salvaguardar un bien jurídico de menor interés*¹⁰.

5. Posteriormente, el 16 de marzo, **la Unidad Técnica requirió por segunda ocasión** a Luis Salazar, para que, en un plazo de **3 días naturales**, hiciera las aclaraciones respecto de la propaganda consistente en un video en la red social Facebook, señalara si se había registrado como precandidato por algún partido, si se le había dado un registro o no, además de que explicara el por qué no había

4

presentado su informe de gastos de precampaña¹¹.

10 RESPUESTA:

En relación con la observación identificada bajo el numeral 1 del oficio que se contesta, se informa a esa Autoridad, que la entidad no tuvo registro de ningún precandidato para el Periodo Electoral 2020-2021 (se anexa acuse de no precampaña), por lo tanto, no resultó procedente la realización de las encuestas y estudios que se refieren para la determinación de candidaturas.

En virtud de lo anterior, respetuosamente le solicito tener por realizada la aclaración de mérito y desestimar la imposición de sanción alguna en contra de este partido político.

[...]

RESPUESTA:

En atención a la observación, se hace de su conocimiento que los testigos referidos en el Anexo 3.5.9, refieren actos de los ciudadanos Miroslava Sánchez Galván, José Ángel Pérez Hernández, Luis Fernando Salazar Fernández, Juan Manuel Barrera Martínez, Concepción Vargas Moreno, Jazmin Davis Estrada y Rosa Nilda Arocha en su esfera personal en los que no se incita al voto; lo que demuestra se trata de un acto de libertad de expresión por la ciudadanía, la cual no puede ser coartada por el partido político Morena para salvaguardar un bien jurídico de menor interés; no obstante, se reitera que la entidad no cuenta con el registro de ningún precandidato para el pro electoral 2020-2021.

No debe pasar por desapercibido a esa fiscalizadora que la propaganda indicada en este oficio no es materia de observancia para el ejercicio de fiscalización de un proceso de precampaña; lo anterior es así pues no existe registro de un precandidato avalado ante el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos en esa entidad.

En virtud de lo anterior, respetuosamente le solicito tener por realizada la aclaración de mérito y desestimar la imposición de sanción alguna en contra de este partido político.

¹¹Lo anterior se hace de su conocimiento, a efectos de que en un plazo 3 días naturales contados a partir de la notificación del presente oficio, presente las aclaraciones y documentación de los hallazgos siguientes: Procedimientos de campo, Monitoreos, Páginas de internet

1. Derivado del monitoreo en internet, se observó propaganda que hace alusión a su imagen, signos, emblemas y expresiones a un posible cargo de elección popular, como se detalla en el cuadro siguiente:

Ticket ID	Folio	Entidad	Fecha de búsqueda	URL	Hallazgo	Letra/Versión	Candidatura	Municipio	Beneficiario	Anexo
28721	INE-IN-0008822	Coahuila	05 de febrero 2021		Producción y edición de	Quiero ser presidente	Presidencia Municipal	Torreón	Luis Fernando Salazar Fernández	Anexo 1

El 23 de abril, **Consejo General del INE se pronunció** en los términos que se precisan al inicio del apartado siguiente y que es el acto actualmente impugnado.

Estudio de fondo

Apartado preliminar. Materia de controversia

1. **En la resolución impugnada**¹⁴, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala, el Consejo General del INE **emitió una nueva determinación, en la que, el ejercicio de individualización**, ahora sí considera las diversas sanciones y determina imponer la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de Morena a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila, en el proceso electoral local 2021, porque la omisión absoluta de presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, genera una afectación, entre otros, a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia (sin que resulte trascendente el monto involucrado), que son de mayor trascendencia al interés del aspirante.

6

2. **Pretensión y planteamientos**¹⁵. El partido y el candidato sancionado **pretenden** que se revoque la resolución impugnada, para que se deje sin efectos la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de Morena a la presidencia municipal en Torreón, en el proceso electoral local 2021, para lo cual hacen valer los planteamientos: **i) globalmente, en cuanto al procedimiento de fiscalización**, señalan que es inconveniente la atribución del INE de seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro, y **ii) en cuanto a la individualización** de la sanción refieren que: **a.** la gravedad de la falta debió ser menor, porque sí presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña ante el partido un día antes del vencimiento del plazo, y **b.** el INE no tomó en cuenta que el monto involucrado por la omisión de reportar un video era de \$4,176.00 para imponer la sanción, pues el límite de gastos de precampaña era de \$650,000.00, y el monto involucrado asignado al video y la probable existencia de más elementos de propaganda *ocultos*, está basado en suposiciones del INE.

3. **Cuestiones a resolver.** Determinar si a partir de lo considerado por la responsable y los agravios expuestos por los apelantes: **i) globalmente, en cuanto al procedimiento de fiscalización**, ¿Si esta Sala Monterrey está

¹⁴ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SM-RAP-41/2021 y acumulados SM-RAP-42/2021, SM-RAP-44/2021, SM-RAP-45/2021 y SM-RAP-46/2021 (INE/CG/383/2021) de 23 de abril.

¹⁵ Conforme con las demandas presentadas el 25 de abril. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente, admitió la demanda y, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró la instrucción.



autorizada para conocer los alegatos sobre la supuesta inconventionalidad de la facultad del INE para imponer la sanción de pérdida o cancelación del registro? y **ii) en cuanto a la individualización de la sanción**, por un lado ¿Si la autoridad responsable valoró que presentó su informe de ingresos y gastos de precampaña ante Morena para calificar la gravedad de la infracción y la sanción?, y por otro, ¿Si el INE debió tomar en cuenta el monto involucrado para establecer la sanción, y si la sanción se basó en otros gastos sobre los cuales existieron suposiciones?

Apartado I. Decisión general

Esta Sala Monterrey considera que debe **confirmarse** la determinación del Consejo General del INE en la parte en la que se estudia y sanciona al precandidato de Morena a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila, Luis Salazar, con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato por la falta de presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña; **porque esta Sala considera ineficaces los planteamientos hechos valer** por los impugnantes, debido a que: **i)** lo expresado **globalmente en cuanto a la supuesta inconventionalidad de la atribución del INE** para seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro, no se hizo valer en la impugnación previamente presentada en esta misma cadena impugnativa, aunado a que, en todo caso, carecerían de razón los impugnantes, porque, conforme a la doctrina constitucional del sistema mexicano, lo previsto en los tratados no puede privar de efectos a una previsión constitucional expresa, que en el caso otorga competencia al INE para conocer de dicho procedimiento, y **ii) en cuanto a la individualización**, porque: **a.** lo alegado respecto a que sí presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña ante el partido un día antes del vencimiento del plazo, como base para sostener que la gravedad de la falta debió ser menor, es un hecho que ya fue desestimado en la ejecutoria anterior, y **b.** lo afirmado en cuanto a que el monto involucrado es mínimo o que sería indebido considerar la posibilidad de otros gastos no comprobados, la ineficacia de los planteamientos deriva de que la definición de la sanción se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, sin que resultara determinante el monto del gasto detectado e involucrado.

7

Apartado II. Desarrollo de la decisión.

Tema i. Ineficacia de los planteamientos sobre la supuesta inconventionalidad de la atribución del INE para seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro

1. Planteamiento central. Los impugnantes refieren **globalmente en cuanto al procedimiento de fiscalización**, que es inconvencional la atribución del INE de seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro.

2. Decisión. Es **ineficaz** lo planteado sobre la supuesta inconvencionalidad de la atribución del INE para seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro, porque se trata de un aspecto que no se hizo valer en la impugnación previamente presentada en esta misma cadena impugnativa, aunado a que, en todo caso, carecerían de razón los impugnantes, porque, conforme a la doctrina constitucional del sistema mexicano, lo previsto en los tratados no puede privar de efectos a una previsión constitucional expresa, que en el caso otorga competencia al INE para conocer de dicho procedimiento.

3. Desarrollo de la decisión

3.1. Criterio que impone declarar ineficaces los planteamientos que no se hicieron valer en un recurso previo de la misma cadena impugnativa

Esta Sala Monterrey¹⁶, en apego a la doctrina judicial de la SCJN¹⁷ y la Sala Superior¹⁸, ha sostenido el criterio de que los tribunales u órganos encargados de la resolución de un asunto, en términos generales, sólo están autorizados para

8

¹⁶ Véase el **SM-JRC-68/2019**, en el que esta Sala consideró, esencialmente, que: *Como se anticipó, los motivos de inconformidad son ineficaces, pues los agravios son reiterativos al hacerse valer respecto a un punto de derecho que ya fue objeto de estudio al resolverse el expediente SM-JDC-231/2019 y acumulado [...]*

Sobre este punto, es válido tener presente el pronunciamiento afín al criterio adoptado por esta Sala Regional hecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que, habiéndose impugnado previamente una decisión, si se desestiman los agravios respectivos sin que el promovente interponga el recurso correspondiente a fin de obtener un mayor beneficio con el eventual pronunciamiento sobre la regularidad normativa de lo impugnado, precluye el derecho para controvertir el aspecto de derecho en un juicio posterior promovido dentro de la misma secuela procesal [...]

Al respecto, por cuanto hace a la razón esencial véase la tesis de jurisprudencia 2/2013 (10a.), de rubro: AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL.

En este orden de ideas, tenemos que, cuando la decisión que se pretende impugnar derivó de una diversa sentencia dictada por el propio Tribunal local que tiene una misma secuela procesal, es decir, que deriva de un procedimiento común, y el partido político actor promovió con anterioridad un diverso medio de impugnación, controvertiendo defectuosamente la regularidad de la norma aplicada desde un diverso acto reclamado, es evidente que ya no está facultado para hacer valer dicha cuestión en el juicio que promueva con posterioridad, es decir, a través del presente medio de impugnación.

Lo anterior en virtud de la figura jurídica de la preclusión, pues se pierde el derecho de impugnar la decisión al controvertirla ineficazmente en el momento procesal oportuno.

¹⁷ Jurisprudencia P.J.J. 2/2013 (10a.), de la SCJN, de rubro y contenido: AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL. La circunstancia de que la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, se edifique en aspectos que rigen sólo para el juicio de amparo indirecto y que son incompatibles con el directo -por lo que cuando en esta vía se controvierta la regularidad constitucional de una disposición legal, al no reclamarse como acto destacado, no puede determinarse que debe constreñirse al primer acto de aplicación en perjuicio del gobernado, sino que puede tratarse de ulteriores actos de aplicación-, no implica que los quejosos no deban atender a las reglas de la litis y a los principios procesales que rigen en el juicio de amparo directo, como es la institución jurídica de la preclusión, que implica la pérdida de un derecho procesal por no haberse ejercitado oportunamente. Por consiguiente, cuando la norma que se pretende impugnar en una demanda de amparo directo se aplicó en diversos actos que tienen una misma secuela procesal, es decir, que derivan de un procedimiento común, y el quejoso promovió con anterioridad un juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es evidente que ya no está facultado para hacer valer dicha cuestión en el juicio de amparo que promueva con posterioridad, y no porque haya consentido la disposición legal relativa, al no tener aplicación ese criterio en el amparo uniinstancial, sino porque en virtud de la figura jurídica de la preclusión perdió el derecho de impugnar la constitucionalidad de la norma al no haberlo deducido en el momento procesal oportuno, habida cuenta que la cuestión de constitucionalidad no formó parte de la litis del amparo anterior, por lo que no puede examinarse por el tribunal de amparo, toda vez que precluyó su derecho para introducir argumentos novedosos por más que versen sobre cuestiones de constitucionalidad.

¹⁸ La Sala Superior al resolver el SUP-REC-579 determinó: [...] Sobre este punto, la Sala Regional tuvo en consideración el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a que, **habiéndose impugnado previamente una decisión**, si se desestiman los agravios respectivos sin que el promovente interponga el recurso correspondiente a fin de obtener un mayor beneficio con el eventual pronunciamiento sobre la regularidad normativa de lo impugnado, **precluye el derecho para controvertir el aspecto de derecho en un juicio posterior promovido dentro de la misma secuela procesal**[...]

Asimismo, llamó a la razón esencial de la tesis de jurisprudencia 2/2013 (10a.), de rubro: AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL [...] [...] como lo refirió la Sala Monterrey, **ese control se debió solicitar cuando el Tribunal local dictó sentencia en los expedientes 24/2019 y 35/2019 acumulados, en consecuencia, tal planteamiento no puede ser parte de la litis de este recurso.**



analizar las cuestiones que les son planteadas por las partes en la primera impugnación presentada en la misma secuencia procesal o cadena formada para la resolución de un asunto.

Lo anterior, conforme al principio de acceso a una justicia imparcial, conforme al cual, los jueces y autoridades encargadas de resolver un asunto, salvo situaciones especiales (como el caso del interés superior del menor), tienen el deber de resolver las controversias en apego a los planteamientos que realizan las partes dentro de los plazos y bajo las formas previstas en la ley.

De modo que, cuando una de las partes presenta una impugnación contra una determinación que le causa perjuicio, tiene el deber de cuestionar todos los aspectos que considere irregulares, conforme al principio de preclusión, de manera que, en caso de no cuestionar alguno de los aspectos que le perjudiquen, ya no podrá hacerlo valer en la siguiente instancia, o bien, en caso de que consiga la revocación de la determinación reclamada para efectos de que se emita una nueva, en un nuevo recurso sólo podrá cuestionar los temas que planteó inicialmente o aquellos que surjan derivados del análisis de su impugnación.

Esto es, cuando una de las partes impugna una determinación o resolución que derivó o se emitió en cumplimiento a una sentencia previa de un Tribunal o Sala Electoral, en la misma secuela procesal o cadena impugnativa que se ordenó reponer, evidentemente, únicamente, pueden plantearse y los Tribunales sólo pueden analizar, aquellos alegatos que se presentaron en el recurso anterior o instancia previa.

De manera que, en el caso de los recursos de apelación que se presentan contra las nuevas resoluciones o determinaciones emitidas en cumplimiento a lo ordenado en recursos de apelación anteriores, evidentemente:

- a) no pueden estudiarse los planteamientos relacionados con los temas que no se plantearon en el recurso anterior, salvo aquellos que derivaron del nuevo estudio ordenado.
- b) tampoco puedan estudiarse los que ya fueron abordados y definidos judicialmente en el recurso previo.

Esto último, porque lo decidido en una sentencia previa y firme no puede ser alternado, como garantía última la vigencia de un Estado de Derecho.

3.2. Planteamientos hechos valer en el recurso de apelación previo, y consideraciones de esta Sala Monterrey al resolver dicho recurso.

En la demanda presentada por Luis Fernando Salazar Fernández, contra la pérdida de su registro como candidato a presidente municipal de Torreón, Coahuila postulados por Morena, que dio lugar a la formación del recurso de apelación SM-RAP-45/2021, resuelto de manera acumulada al SM-RAP-41/2021 y acumulados, en sentencia de 16 de abril, el impugnante señaló:

- **En cuanto a la acreditación de la infracción**, que: **a)** la autoridad fiscalizadora debió garantizar su derecho de audiencia, por lo que, debió llamarlo a juicio, para poder ser oído y vencido siguiendo las reglas del debido proceso, y **b)** la responsable confunde las etapas de procedimiento de selección interna y precampañas, de ahí que, sea incongruente, porque impone gastos como actos de precampaña, aun cuando se informó que Morena no realizó precampañas.

- **En relación a la responsabilidad del recurrente** en la comisión de la infracción, alegó, sustancialmente que la obligación de un precandidato únicamente se limita a presentar el informe al órgano interno del partido político, lo cual en el caso aconteció, por lo tanto, la entrega extemporánea o la omisión de la presentación del informe a la autoridad fiscalizadora es responsabilidad Morena.

- Finalmente, respecto a la **individualización de la sanción**, refirió que son inconstitucionales los artículos 229, numeral 3 y, 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la LEGIPE, porque dichas disposiciones no permiten la graduación de la sanción, ya que no señalan los parámetros a considerar para imponer un mínimo o un máximo, ni tampoco establecen los elementos objetivos para su ponderación e imposición, sino que de manera directa dispone la pérdida del derecho de los precandidatos infractores a ser registrados como candidatos, o en el caso en que los registros ya esté hecho, con la cancelación de los mismos, por ende, solicitó la inaplicación de referidos artículos.

Para resolver esos planteamientos, en la sentencia anterior, de esta misma cadena procesal, esta Sala Monterrey determinó:



- **En cuanto al único aspecto procesal planteado**, que no se afectó el derecho de audiencia del recurrente.
- Sobre la **acreditación de la infracción**, que el recurrente sí tuvo el carácter de precandidato, porque ante la existencia de un procedimiento interno de selección de candidaturas, con independencia de la forma en que se denomine, los ciudadanos que participen tendrán el carácter de precandidatos y, por ende, la obligación de presentar su informe ante el órgano del partido, y este, a su vez ante la autoridad electoral.
- **En relación a la responsabilidad del recurrente** en la comisión de la infracción, la presentación del informe de precampaña ante Morena, no exime a los apelantes de su presentación ante la autoridad administrativa electoral¹⁹.
- Finalmente, respecto a la **individualización de la sanción**, se determinó que los preceptos que prevén la sanción no son inconstitucionales, porque, en apego a una *interpretación conforme*, tendrían que considerarse que entre las posibles sanciones no sólo estaba la cancelación del registro, sino todas las establecidas en la normatividad, de manera que, la aplicación directa de la sanción de cancelación resultó inadecuada.
- **Por tanto**, se **revocó** la resolución del Consejo General del INE que sancionó, entre otros, a los impugnantes por la omisión de presentar su informe precampaña, y se ordenó la emisión de una nueva, en la que:

11

Por un lado, el INE tendría que dejar firmes los temas siguientes: que no se afectó el derecho de audiencia del impugnante, que sí tuvo la calidad de precandidato, y

¹⁹ Por otra parte, los apelantes, manifiestan haber presentado ante el partido MORENA, sus informes en cero, y exhiben como prueba de ello los oficios sellados por dicho instituto, con el fin de probar en esta instancia que cumplieron con su obligación.

Sin embargo, **sus manifestaciones y las pruebas que ofrecen para sustentar su dicho resultan insuficientes para demostrar que cumplieron de manera oportuna con su obligación.**

[...]

Ahora, como se desprende de las contestaciones dadas por las precandidaturas así como por MORENA, fueron omisos en presentar ante la UTF del INE los informes aun cuando dicha autoridad les solicitó la presentación de la documentación necesaria para dar cumplimiento a sus obligaciones, sin que en sus respuestas hubiesen mencionado haber entregado la documentación respectiva ante el partido, sino que tal supuesto la hacen valer hasta esta instancia, por lo tanto, resultó correcto que en el dictamen y en la Resolución el INE determinara que no cumplieron con la obligación.

Por otra parte, los apelantes señalan que al presentar su informe ante el partido se debe tener por cumplida la obligación prevista en el artículo 229, párrafo 2, de la LEGIPE, y que incluso, dicho criterio ha sido asumido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aun cuando es cierto que esta autoridad jurisdiccional ha sostenido en la tesis LIX/2015 de rubro "**INFORMES DE PRECAMPANA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS**", para que se dé la posibilidad de exentar de responsabilidad a las precandidaturas, como lo reiteró la Sala Superior, resulta indispensable que esa defensa y supuesta entrega del informe se haga valer y se acredite desde el primer momento en que son requeridos y emplazados por la autoridad administrativa electoral y no después de la sanción ante la instancia jurisdiccional.

Para que esta Sala Regional estuviera en condiciones de determinar que se acreditó alguna excluyente de responsabilidad, el partido MORENA o cualquiera de las precandidaturas apelantes, tendría que haber demostrado que se presentó ante la autoridad administrativa electoral el informe, sin embargo, no se actualiza tal supuesto.

que la falta acreditada es la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña (y no la presentación tardía o extemporánea).

Por otro lado, la nueva determinación **únicamente tendría la finalidad de calificar nuevamente la falta e individualizar** la sanción a efecto de determinar la sanción aplicable, en un análisis de proporcionalidad, y con base en ello, imponer cualquiera de las previstas en el artículo 456 de la LEGIPE.

Todo con la precisión de que la individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización²⁰.

En atención a ello, el INE **emitió una nueva determinación, en la que, básicamente, en el ejercicio de individualización**, ahora sí considera las diversas sanciones a imponer y determina imponer la pérdida del derecho a ser registrado como candidato de Morena a la presidencia municipal de Torreón, Coahuila, en el proceso electoral local 2021, porque la omisión absoluta de presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, genera una afectación, entre otros, a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia (sin que resulte trascendente el monto involucrado), que son de mayor trascendencia al interés del aspirante, aunado a otras consideraciones ahí expresadas.

12

3.3 Valoración. En atención a ello, como se anticipó, resulta ineficaz el planteamiento hecho valer por los impugnantes, en cuanto al procedimiento y potestad sancionadora en la fiscalización son inconvencionales, concretamente, en cuanto a la facultad para seguir un procedimiento e imponer la sanción de cancelación del registro.

Esto, básicamente, porque, como se explicó en el marco normativo, esta Sala Monterrey, en apego a la doctrina judicial de la SCJN y la Sala Superior, ha sostenido que el criterio de que los tribunales u órganos encargados de la resolución de un asunto, en términos generales, sólo están autorizados para analizar las cuestiones que les son planteadas por las partes en la primera impugnación presentada en la misma secuencia procesal o cadena formada para la resolución de un asunto.

²⁰ En concreto, en el apartado de efectos se estableció: *La individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización.*



Sin que sea válido que en el segundo medio de impugnación o recurso presentado contra la nueva resolución emitida en cumplimiento, puedan hacerse valer y analizarse planteamientos novedosos, diversos, o distintas a los que se hicieron en la primera apelación de esta misma cadena impugnativa.

Situación que en el caso se actualiza, porque lo alegado sobre la supuesta inconventionalidad del procedimiento y atribuciones del INE para fiscalizar e imponer la sanción de pérdida de registro, no se hicieron valer en el primer recurso de apelación SM-RAP-45/2021, según se advierte de la demanda presentada en el mismo, así como de lo contestado por este Tribunal (que no fue objeto de impugnación por falta de estudio de algún planteamiento), y que sólo se refieren a los aspectos resumidos.

Esto es, la ineficacia del planteamiento se actualiza porque se trata de un aspecto que no se hizo valer en la impugnación previamente presentada en esta misma cadena impugnativa.

De manera que, evidentemente, no es viable que los apelantes y este Tribunal no está autorizado, para estudiar aspectos que no fueron planteados en su oportunidad (como parte de los temas planteados en el recurso de apelación presentado en esta misma cadena impugnativa).

13

Ello, se insiste, porque esta Sala Monterrey, en apego a la doctrina judicial de la SCJN y la Sala Superior, ha sostenido que el criterio de que los tribunales u órganos encargados de la resolución de un asunto, en términos generales, sólo están autorizados para analizar las cuestiones que les son planteadas por las partes en la primera impugnación presentada en la misma secuencia procesal o cadena formada para la resolución de un asunto.

De manera que, en el caso de los actuales recursos de apelación, presentado contra la nueva determinación del INE, emitida en cumplimiento a lo ordenado en un recurso previo, evidentemente no pueden estudiarse los planteamientos relacionados con los temas que no se hicieron valer en el recurso anterior, salvo aquellos que derivaron del nuevo estudio ordenado.

Ello, sin que se actualice alguna situación excepcional derivada de la emisión del nuevo acuerdo, porque, conforme a lo indicado, lo único que fue objeto de nuevo análisis es lo correspondiente a la individualización de la sanción, concretamente,

la calificación de la falta y definición de la sanción, incluso, sujeta o considerando que ciertos aspectos ya habían sido definidos o resueltos por este Tribunal.

Tema ii. Ineficacia de los planteamientos sobre individualización de la sanción.

Asimismo, como se anticipó, son ineficaces los agravios sobre el tema, porque: **a.** Lo alegado respecto a que sí presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña ante el partido un día antes del vencimiento del plazo, como base para sostener que la gravedad de falta debió ser menor, es un hecho que ya fue desestimado en la ejecutoria anterior, en la que consideró que la presentación ante el partido es insuficiente para cumplir con su obligación, de manera que, si la premisa de la que parten los impugnantes es inexacta, no puede servir de sustento para la conclusión que pretendían seguir de la misma, en cuanto a que por ese hecho debía atenuarse la gravedad de la infracción, y **b.** Lo afirmado en cuanto a que el monto involucrado es mínimo o que sería indebido considerar la posibilidad de otros gastos no comprobados resulta ineficaz, porque la definición de la sanción se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, sin que resultara determinante el monto del gasto detectado e involucrado.

14

Subtema a. Ineficacia de los planteamientos respecto a que sí presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña, como base para sostener que la gravedad de falta debió ser menor, por ser un hecho ya juzgado.

1.1 Criterio para el análisis de los agravios que ya fueron objeto de estudio en un recurso anterior

La cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas: **la primera, se denomina eficacia directa** y opera cuando los sujetos, objeto y causa resultan idénticos en las dos controversias de que se trate. **La segunda es cuando opera la eficacia refleja**²¹. Este criterio busca garantizar el

²¹ Ello, de conformidad con la jurisprudencia 12/2003 de rubro y texto: **COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.**-La cosa juzgada encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada. Los elementos uniformemente admitidos por la doctrina y la jurisprudencia, para la determinación sobre la eficacia de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones. Empero, la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas: La primera, que es la más conocida, se denomina eficacia directa, y opera cuando los citados elementos: sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate. La segunda es la eficacia refleja, con la cual se robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa; esto es, la

principio de seguridad jurídica, al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evita criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, que puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

Esto es, los Tribunales tienen el deber de atender a lo resuelto en los juicios previamente resueltos sobre la misma controversia, con independencia de que las partes fueran exactamente las mismas.

Así, conforme al criterio mencionado, **para que una determinación genere eficacia refleja sobre otro juicio o recurso**, no es indispensable la concurrencia de las tres identidades que caracterizan la cosa juzgada directa, sino que tan **solo se requiere que en la sentencia ejecutoriada emitida en el primer proceso se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable²², sobre algún hecho o una situación determinada**, que constituya un elemento o presupuesto lógico **que resulte necesario para sustentar jurídicamente la decisión que se emita en el segundo proceso**.

1.2. Fuerza normativa de los criterios emitidos por un tribunal de revisión

15

*tendencia es hacia la inexistencia de fallos contradictorios en temas que, sin constituir el objeto de la contienda, son determinantes para resolver litigios. En esta modalidad no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades, sino sólo se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto, de manera tal, que sólo en el caso de que se asumiera criterio distinto respecto a ese hecho o presupuesto lógico relevante, pudiera variar el sentido en que se decidió la contienda habida entre las partes; y que en un segundo proceso que se encuentre en estrecha relación o sea interdependiente con el primero, se requiera nuevo pronunciamiento sobre aquel hecho o presupuesto lógico, como elemento igualmente determinante para el sentido de la resolución del litigio. Esto ocurre especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones o excepciones. **Los elementos que deben concurrir para que se produzca la eficacia refleja de la cosa juzgada, son los siguientes:** a) La existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente; b) La existencia de otro proceso en trámite; c) Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios; d) Que las partes del segundo proceso hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero; e) Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio; f) Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico, y g) Que para la solución del segundo juicio requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.*

²² De acuerdo con la Sala Superior, la eficacia refleja se determina especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o los actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones, pretensiones o excepciones.

Así, para la Sala Superior, los elementos que deben concurrir para que se produzca la eficacia refleja de la cosa juzgada, son los siguientes:

1. La existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente (cuya sentencia ya no puede ser modificada);
2. La existencia de otro proceso en trámite;
3. Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios;
4. Que las partes del segundo proceso hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero;
5. Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio;
6. Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico, y
7. Que para la solución del segundo juicio requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

En ese sentido, en el sistema jurídico electoral mexicano, los órganos y tribunales electorales deben operar, por mandato de lo dispuesto por la Constitución, bajo un sistema de revisión de las decisiones, para garantizar que finalmente todos los actos se apeguen a los principios de constitucionalidad y legalidad (artículo 41, 99 y 116 Constitucionales).

Dicho sistema opera bajo un modelo de instancias ordinarias administrativas y jurisdiccionales, o bien, extraordinarias de naturaleza judicial, delineadas o funcionales bajo un modelo de recursos o juicios (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación).

Por ello, **las sentencias o decisiones definitivas o con las que finalizan o resuelven dichos juicios o recursos deben ser cumplidas**, porque, al revisarse lo determinado en una instancia previa, por disposición misma y expresa del modelo, puede ser modificado o revocado (cuando hace referencia a los efectos de cada recurso o juicio, modificar o revocar), y con ello cambiarse lo decidido en una instancia previa, o bien, **vincularse al tribunal u órgano revisado para actúe bajos ciertos parámetros para cumplir con una sentencia**, sin que esto implique una afectación a los principios de independencia de cada órgano administrativo o jurisdiccional (así como de sus integrantes).

16

Dichas condiciones deben cumplirse, por mandato directo del derecho a la tutela judicial efectiva, en el que se establece tanto el derecho de acceso a la justicia como el deber de los tribunales de otorgarla (artículo 17 de la Constitución), hasta el punto en el que las sentencias deben cumplirse, como ha sostenido la SCJN²³.

En atención a ello, cuando un punto de hecho o derecho es objeto de análisis y de un pronunciamiento expreso por parte de esta Sala Monterrey, los órganos jurisdiccionales o administrativos, como el INE tiene el deber de acatar las decisiones, como garantía última la vigencia de un Estado de Derecho.

Aunado a que, bajo la misma lógica, cuando un aspecto ha sido definido por esta Sala Monterrey (sin haber sido objeto de modificación), y se emite una determinación en cumplimiento, por parte de algún tribunal o instituto electoral, los planteamientos que las partes presentan en una nueva demanda o recurso no

²³ Artículo 17.- (...) Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. (...)



implican una nueva oportunidad para revertir un criterio ya definido de manera firme.

Por ende, en caso de que algunas de las partes alegue en un segundo recurso de apelación en la misma secuela procesal o cadena impugnativa, aspectos que han sido objeto de pronunciamiento en una primera determinación, evidentemente, deberán declararse ineficaces, ante la imposibilidad de estudiar el tema nuevamente, con independencia de su formulación.

De otra manera, se atentaría contra los principios de seguridad jurídica y en específico contra aspectos que ya fueron objeto de juicio.

2. Resolución previa y planteamientos actuales.

2.1. Para resolver los planteamientos hechos valer por los impugnantes en el recurso de apelación anterior, de esta misma cadena procesal, **esta Sala Monterrey emitió la sentencia SM-RAP-41/2021 y acumulados**, en la cual, entre otros aspectos, determinó:

En cuanto al tema de la presentación o no del informe, la fecha, su extemporaneidad o la invalidez jurídica de su presentación, en dicha ejecutoria, se consideró que las ***manifestaciones y las pruebas que ofrecen para sustentar su dicho resultan insuficientes para demostrar que cumplieron de manera oportuna con su obligación.***

17

Lo anterior, porque ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que los sujetos obligados a la rendición de informes de gastos deben presentar la documentación correspondiente ante la UTF del INE durante el procedimiento de fiscalización, pues este es el órgano competente para determinar si se cumplió o no con sus obligaciones.

Y en el asunto, se desprende de las contestaciones dadas por las precandidaturas así como por MORENA, [que] fueron omisos en presentar ante la UTF del INE los informes aun cuando dicha autoridad les solicitó la presentación de la documentación necesaria para dar cumplimiento a sus obligaciones, sin que en sus respuestas hubiesen mencionado haber entregado la documentación respectiva ante el partido, sino que tal supuesto la hacen valer hasta esta instancia, por lo tanto, resultó correcto que en el dictamen y en la Resolución el INE determinara que no cumplieron con la obligación.

Ello, con la precisión de que se **revocó** la resolución del Consejo General del INE que sancionó, entre otros, a los impugnantes por la omisión de presentar su informe precampaña, y ordenó la emisión de una puntualizó que *la individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización*²⁴.

2.2. En atención a ello, resulta evidente la **ineficacia** de lo alegado respecto a que sí presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña ante el partido un día antes del vencimiento del plazo, como base para sostener que la gravedad de falta debió ser menor.

Esto, porque, como podrá advertirse, se trata de un hecho que ya fue desestimado en la ejecutoria anterior, en la que consideró que la presentación ante el partido es insuficiente para cumplir con su obligación²⁵.

De manera que, como se anticipó, si la premisa de la que parten los impugnantes es inexacta, no puede servir de sustento para la conclusión que pretendían seguir de la misma, en cuanto a que por ese hecho debía atenuarse la gravedad de la infracción.

En ese entendido, tomando en consideración que esta autoridad jurisdiccional en materia electoral ya resolvió en definitiva sobre este tema, lo alegado es ineficaz.

Máxime que, como se indicó, al resolver el expediente SM-RAP-41/2021 y acumulados, sólo se dejó plenitud de jurisdicción a la responsable para que examinara el tema relativo a la individualización de la sanción al precandidato, por lo que las cuestiones vinculadas con violaciones al procedimiento, materialización de la infracción y responsabilidad ya no pueden examinarse.

²⁴ En concreto, en el apartado de efectos se estableció: *La individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización.*

²⁵ Por otra parte, los apelantes, manifiestan haber presentado ante el partido MORENA, sus informes en cero, y exhiben como prueba de ello los oficios sellados por dicho instituto, con el fin de probar en esta instancia que cumplieron con su obligación.

Sin embargo, sus manifestaciones y las pruebas que ofrecen para sustentar su dicho resultan insuficientes para demostrar que cumplieron de manera oportuna con su obligación.

[...]

Ahora, como se desprende de las contestaciones dadas por las precandidaturas así como por MORENA, fueron omisos en presentar ante la UTF del INE los informes aun cuando dicha autoridad les solicitó la presentación de la documentación necesaria para dar cumplimiento a sus obligaciones, sin que en sus respuestas hubiesen mencionado haber entregado la documentación respectiva ante el partido, sino que tal supuesto la hacen valer hasta esta instancia, por lo tanto, resultó correcto que en el dictamen y en la Resolución el INE determinara que no cumplieron con la obligación.

Por otra parte, los apelantes señalan que al presentar su informe ante el partido se debe tener por cumplida la obligación prevista en el artículo 229, párrafo 2, de la LEGIPE, y que incluso, dicho criterio ha sido asumido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aun cuando es cierto que esta autoridad jurisdiccional ha sostenido en la tesis LIX/2015 de rubro "**INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS**", para que se dé la posibilidad de exentar de responsabilidad a las precandidaturas, como lo reiteró la Sala Superior, resulta indispensable que esa defensa y supuesta entrega del informe se haga valer y se acredite desde el primer momento en que son requeridos y emplazados por la autoridad administrativa electoral y no después de la sanción ante la instancia jurisdiccional.

Para que esta Sala Regional estuviera en condiciones de determinar que se acreditó alguna excluyente de responsabilidad, el partido MORENA o cualquiera de las precandidaturas apelantes, tendría que haber demostrado que se presentó ante la autoridad administrativa electoral el informe, sin embargo, no se actualiza tal supuesto.



Subtema b. Ineficacia de los planteamientos sobre lo afirmado en cuanto a que el monto involucrado es mínimo o que sería indebido considerar la posibilidad de otros gastos no comprobados.

1. Agravio. Los impugnantes aducen que el INE no tomó en cuenta que el monto involucrado por la omisión de reportar un video era de \$4,176.00 para imponer la sanción, pues el límite de gastos de precampaña era de \$650,000.00, y que el monto involucrado asignado al video y la probable existencia de más elementos de propaganda *ocultos*, están basado en suposiciones del INE.

2. Contestación. Como se anticipó, los planteamientos son ineficaces, porque la definición de la sanción se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, sin que resultara determinante el monto del gasto detectado e involucrado.

3. Lo anterior, porque esta Sala Monterrey, en términos de lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-RAP-108/2021 y acumulados, así como SUP-JDC-623/2021 y acumulados, el monto involucrado ciertamente es un elemento que, en términos generales, tiene incidencia para la determinación de la gravedad de la falta y del tipo de sanción a imponer, pero en el caso de las omisiones absolutas de presentación de informes, el que se hubieran detectados cantidades menores en la precampaña no es un elemento determinante para imponer la sanción, porque el ilícito que se imputó al precandidato es de resultado y no de peligro, ya que, con la conducta omisiva, consistente en no presentar el informe de gastos de precampaña, se impide a la autoridad fiscalizadora ejercer sus facultades de comprobación.

3.1 Justificación. En efecto, la Constitución General establece que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público, **por lo que en la ley se establecerán los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales federales y locales**, el cual será realizado por el INE (artículo 41, Base II y V, apartado B, inciso a), numeral 6).

En ese sentido, el Consejo General del INE es el responsable de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, tanto de

actividades ordinarias como de campaña y, en consecuencia, de imponer las sanciones correspondientes (artículo 190 de la LGIPE²⁶).

La fiscalización de los recursos incluye los ingresos y egresos ordinarios de los partidos políticos y los realizados durante los procesos electorales, por lo que deben presentar informes trimestrales, de gastos ordinarios, de precampaña y campaña de acuerdo a los lineamientos para cada caso, en el que se establece el plazo para su presentación, la notificación en caso de detección de irregularidades, los elementos que deberá contener y las formalidades que deben cumplirse (artículos 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos²⁷).

A su vez, los informes anuales de los gastos ordinarios deben ser presentados dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, debiendo incluir los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el periodo del ejercicio, estar acompañados de un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda, autorizados y firmados por un auditor externo que para ese efecto designe cada partido.

Los informes de precampaña y campaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, en los plazos y formas establecidos en la legislación.

El Consejo General es la autoridad electoral nacional competente, entre otras cuestiones, para conocer de la fiscalización de los ingresos y gastos de los

²⁶ **Artículo 190.**

1. La fiscalización se realiza en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la propia norma, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.
2. La fiscalización de los partidos políticos y de las campañas estará a cargo del Consejo General a través de su comisión de fiscalización.

Artículo 191

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

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

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

²⁷ **Artículo 78.**

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

b) Informes anuales de gasto ordinario: [...]

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

Artículo 79.

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

a) Informes de precampaña:

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

b) Informes de Campaña:

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



partidos políticos, así como de los precandidatos y de los candidatos durante los procesos electorales federales y locales.

De ahí que, conozca de los ingresos y gastos relacionados con las actividades ordinarias y de campaña de la totalidad de los sujetos obligados²⁸.

La fiscalización en materia electoral encuentra la particularidad de buscar establecer el uso efectivo y oportuno de los recursos de partidos, precandidaturas, aspirantes y candidaturas incluyendo las independientes, y propone un esquema de reglas de seguimiento de realización de gastos y mecanismos de vigilancia y monitoreo, que exigen fluidez en su creación y atienden a una inmediata vigencia a partir de su vinculación con la utilización de los recursos públicos, tanto en períodos ordinarios como en procesos electorales.

Los principales objetivos de la fiscalización es efficientizar los recursos de los partidos políticos, permitir conocer a la militancia y a la ciudadanía en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos (rendición de cuentas), y evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad, así como garantizar el respeto a los topes de gastos de campaña (transparencia).

21

Asimismo, en las ejecutorias citadas (SUP-RAP-108/2021 y acumulados, así como SUP-JDC-623/2021 y acumulados), se estableció que las facultades de comprobación del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización, es un procedimiento regulado constitucional, legal y reglamentariamente, para verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los actores políticos inmersos en una contienda electoral, para garantizar y dotar de eficacia diversos principios electorales.

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

Así, la omisión de rendir informes afecta de forma grave esa facultad, ya que impide conocer el ingreso, monto y origen de los recursos empleados en las

²⁸ Partidos políticos con registro nacional, partidos políticos nacionales con acreditación local, partidos políticos con registro local, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones de observadores electorales en los procesos federales, precandidatos y candidatos.

precampañas y en consonancia que la autoridad administrativa pueda llevar la investigación en el ejercicio de fiscalización. Sin embargo, la omisión de rendir informes debe considerar que per se actualice la más alta de las gravedades, porque en cada caso particular, pueden concurrir situaciones específicas, que conllevan a una graduación diferente, es decir, atiendo a las particularidades se puede considerar grave ordinaria, especial o de gravedad mayor.

Por tanto, ***el elemento de beneficio o lucro obtenido, aunque es un elemento con el cual se puede graduar la gravedad, en el caso de omisiones, no es un factor determinante***, ya que estamos ante la inacción de parte del sujeto obligado, misma que tiene como resultado que la autoridad fiscalizadora no cuente con los elementos para desarrollar su actividad de revisar los recursos con lo que se llevaron a cabo los actos de precampaña.

Las sanciones tienen diversas finalidades, por un lado, está la esencialmente punitiva, que parte de los orígenes del derecho sancionador, que se basa en la imposición de un castigo por parte de poder estatal.

22 En ese sentido, la idea de tomar en cuenta el **monto involucrado o beneficio** parte de la base de que hay conductas que tienen un componente patrimonial relevante, ya sea porque el infractor obtuvo un beneficio económico con la comisión de la conducta ilícita, o bien, ocasionó un perjuicio, por lo que, en el primero caso será relevante el punto, porque nadie puede beneficiarse de la comisión de una conducta ilícita por ello la sanción que se imponga deberá tomar en cuenta esta situación.

En el particular, la conducta imputada consiste en la omisión de presentar el informe de gastos de campaña, dicha conducta lo que genera no es una afectación pecuniaria ni le reporta un beneficio económico al infractor, sino que obstaculiza de manera relevante el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral.

Por ello, en este caso, el quantum del monto involucrado no resulta un elemento trascendente que permita atemperar la gravedad de la conducta, considerarlo así, implicaría incurrir en el absurdo de que el infractor obtuviera un beneficio por su conducta de ocultamiento y falta de presentación del informe.

Esto es, el monto de los hallazgos no resulta determinante en el caso de las omisiones para establecer la gravedad de la sanción, pues, exactamente, es por



no es posible, ante la imposibilidad de haber ejercido las facultades de fiscalización y comprobación saber en realidad qué porcentaje representa el hallazgo de lo erogado y menos aún, el origen de los ingresos. Esto, precisamente, porque el quantum del monto de los hallazgos no resulta determinante en el caso de las omisiones para establecer la gravedad de la sanción, pues, exactamente, ante la omisión absoluta de presentación de informes, la autoridad estuvo imposibilitada para ejercer plenamente sus facultades de fiscalización y comprobación saber en realidad qué porcentaje representa el hallazgo de lo erogado y menos aún, el origen de los ingresos.

De manera que el quantum de los hallazgos solo serán un indicativo para acreditar la omisión, pero no para establecer como verdad y parámetro definitorio, lo concerniente a la gravedad de la infracción.

En atención a ello, si en el caso tenemos que, en congruencia con lo expuesto, para determinar la gravedad e individualizar la sanción, el INE tomó en cuenta como un elemento de ponderación, para determinar la cancelación del registro, que existía una afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, evidentemente, lo alegado en relación al monto detectado y lo inexacto que podría ser referirse a otro posiblemente erogado, no resulta determinante, por referirse precisamente un aspecto cuantitativo²⁹.

23

Ello, porque, concretamente, los impugnantes pretenden demostrar que la sanción de cancelación de su registro por la omisión absoluta de presentación de informes es ilegal, al no tomar en cuenta que el monto involucrado por la omisión de reportar un video era de \$4,176.00 para imponer la sanción, en relación al límite de gastos de precampaña, así como que incorrectamente se hacen suposiciones sobre mayores gastos, evidentemente, resulta ineficaz.

En ese sentido, la ineficacia de los planteamientos deriva de que la definición de la sanción se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, sin que resultara determinante el monto del gasto detectado e involucrado.

²⁹ La conducta infractora **actualiza una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización**, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro.

Esto es, al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, se vulnera sustancialmente la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, transparencia en la rendición de cuentas y a la equidad en la contienda electoral, porque la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría, con lo cual se afecta gravemente el sistema de fiscalización. [...]

De tal suerte, resulta **ineficaz** lo alegado, en el sentido que al ser una cantidad mínima el quantum de los hallazgos, comparados con el tope de gastos de precampaña, se atempere la responsabilidad, ya que, al ser una infracción de resultado, es evidente que se afectó de forma irremediable la facultad fiscalizadora.

4.1 Finalmente, es **ineficaz** el agravio de los recurrentes, en el que aduce que no actuó con dolo o intención, pues nunca intentó ocultar sus gastos y su calidad de precandidato, así como que sus gastos no se equiparan a los realizados por otros candidatos.

Lo anterior, porque los recurrentes hace referencia a aspectos con los que no enfrenta debidamente lo considerado por la responsable y que no están, propiamente, relacionados con la existencia o no de dolo.

En efecto, el INE valoró las constancias del expediente y concluyó que se acreditan los elementos constitutivos del **dolo directo**, conforme a los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubro: *“DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS”*³⁰, y *“DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL”*³¹.

24

Asimismo, la autoridad manifestó que se acreditaron los elementos respectivos ese tipo de intencionalidad.

El elemento **cognitivo** porque el hoy actor conocía previamente las disposiciones legales electorales, por tanto, de la obligación y su sanción (en referencia a su deber de presentar informe, y respecto de lo cual, el mismo impugnante confiesa o reconoce que participó y se ostentó como precandidato).

Por otro, el elemento **volitivo** porque omitió presentar el informe de precampaña y fue omiso en exhibir en el momento procesal oportuno la documentación para acreditar que lo entregó al órgano interno de Morena.

En ese sentido, la autoridad responsable acreditó el dolo mediante la prueba circunstancial, en la que consideró: a. Porque la presentación de documentación con información ineficaz, y b. Ni el partido político ni el precandidato hicieron valer

³⁰ Registro digital: 175605, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVI/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206, Tipo: Aislada

³¹ Registro digital: 175606, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVI/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 205, Tipo: Aislada.



el supuesto excluyente de responsabilidad sobre la presentación del informe por el precandidato al partido político.

En consecuencia, la autoridad apuntó, que el ciudadano desplegó una conducta dolosa al no presentar el informe de precampaña a pesar de conocer que le era exigible y que existían hallazgos sobre la comisión de actos de precampaña a su favor. Aunado a que con posterioridad presentó un informe en ceros con lo que quiso aparentar una situación que no es real³².

Sin embargo, frente a ello, los impugnantes no expresan argumentos estrictamente vinculados con las consideraciones que dan sustento a la conclusión de la responsable de que actuó dolosamente.

Lo anterior, fundamentalmente, porque no indica que estuviera en una situación justificada para conocer las disposiciones legales que le exigían la presentación del informe, aunado a que tampoco puede controvertir ya la conclusión de que fue omiso en exhibirlo en el momento procesal oportuno, para acreditar que lo entregó al órgano interno de Morena, menos que los elementos circunstancialmente considerados por la autoridad para demostrarlo fueran incorrectos.

25

De ahí que, con independencia de su exactitud, los razonamientos de la responsable debe seguir rigiendo su conclusión en cuanto a la comisión de la falta fue dolosa y, por ende, no existe incidencia a efecto de considerar una posible reducción de la sanción.

4.2 Además, como se indicó, la ineficacia deriva de que los impugnantes pretenden enfrentar la conclusión de la responsable a partir de aspectos ajenos al referente que se toma en cuenta para la demostración del dolo, pues las referencias a que nunca intentó ocultar sus gastos y su calidad de precandidato, así como que sus gastos no se equiparan a los realizados por otros candidatos, no tienen relación con la falta de conciencia o con la voluntad de presentación de informe.

Por el contrario, aceptar su calidad de precandidato lo ubica expresamente como un sujeto con deber de presentar informe, sin que hubiese mostrado intención de hacerlo ante la autoridad fiscalizadora o al momento de que le fue requerido.

³² Op. Cit. Tesis: 1a. CVII/2005.

SM-RAP-74/2021 Y ACUMULADO

En consecuencia, ante la ineficacia de los planteamientos, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo anterior, lo procedente es:

Resolutivos

Primero. Se **acumula** el expediente SM-RAP-75/2021 al diverso SM-RAP-74/2021, por lo que se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del juicio acumulado.

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

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

26

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados Ernesto Camacho Ochoa y Yairsinio David García Ortiz, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y el Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado Mario León Zaldivar Arrieta, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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