



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SM-RAP-61/2024 y SM-RAP-62/2024, ACUMULADOS

APELANTES: RAÚL ORIHUELA GONZALEZ Y PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: SERGIO CARLOS ROBLES GUTIÉRREZ y OMAR HERNANDEZ ESQUIVEL

Monterrey, Nuevo León, 31 de mayo de 2024.

Sentencia de la Sala Monterrey que **modifica**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución del Consejo General del INE que sancionó al, entonces candidato a la presidencia municipal de Tequisquiapan, Querétaro, en el proceso electoral local ordinario 2017-2018, Raúl Orihuela, así como al PVEM, dentro del procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, por el rebase de tope de gastos de campaña y por omitir rechazar aportaciones prohibidas provenientes del erario de dicho ayuntamiento, por la ejecución del programa “dignificación de vivienda”.

Lo anterior, **porque esta Sala Regional considera que, por un lado, debe quedar firme la determinación, en cuanto a la multa impuesta al PVEM y la responsabilidad determinada a Raúl Orihuela**, porque: i) contrario a lo que señalan, la responsable no tenía el deber de notificar de manera personal el acuerdo de suspensión actividades con motivo de la contingencia sanitaria, pues únicamente se ordenó informar a los OPLES del país para los efectos

SM-RAP-61/2024 Y ACUMULADO

conducentes y realizar la publicación inmediata en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del INE, así como en el portal *NormalNE*, a fin de la ciudadanía en general se encontrara en aptitud de conocer su contenido, **por ello**, es incorrecto que el PVEM sostenga que el INE excedió el termino de 5 años para sancionar, sobre la base de que no se le notificó el acuerdo de suspensión de los plazos, **ii)** Raúl Orihuela parte de la premisa inexacta de que el fundamento que citó el INE atiende de manera exclusiva a la responsabilidad de los partidos políticos; sin embargo, los preceptos legales invocados aluden de igual manera a las candidaturas a cargos de elección popular; **sin embargo, debe quedar insubsistente la individualización de la sanción de Raúl Orihuela**, porque el INE no garantizó su derecho de audiencia, al omitir darle vista con el informe de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través del cual comunicó el saldo de una cuenta bancaria registrada a su nombre, de manera que la autoridad responsable **no consideró si existe una afectación** real e inmediata para **satisfacer las necesidades primarias, personales y familiares.**

2

Índice

Glosario	2
Competencia y procedencia	3
Acumulación	4
Antecedentes.....	4
Estudio de fondo.....	7
Apartado I. Decisión general	7
Apartado II. Desarrollo o justificación de las decisiones	8
Tema I. Extinción de la facultad sancionadora del INE	8
Tema II. Monto y beneficio	11
Tema III. Responsabilidad del entonces candidato Raúl Orihuela.....	17
Tema IV. Individualización de la sanción de Raúl Orihuela	19
Resuelve.....	22

Glosario

Apelantes/recurrentes/Raúl Orihuela/PVEM:	Raúl Orihuela González, candidato a la Presidencia Municipal de Tequisquiapan para el proceso electoral local ordinario 2017–2018 y el Partido Verde Ecologista de México.
Autoridad responsable/INE CNBV	Comisión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
Constitución General INE/autoridad responsable:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consejo General del Instituto Nacional Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SM-RAP-61/2024 Y ACUMULADO

LEGIPE:		Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios de Impugnación:	de	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
OPLE		Organismos Públicos Electorales Locales
Órgano administrativo local/IEEQ		Instituto Electoral del Estado de Querétaro
Reglamento de Fiscalización	de	Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Tribunal Local/TEEQ:		Tribunal Electoral del Estado de Querétaro:
Resolución impugnada:		Resolución INE/CG481/2024, de título: <i>RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, RAÚL ORIHUELA GONZÁLEZ Y CHRISTIAN ORIHUELA GÓMEZ, OTRORA CANDIDATO A PRESIDENTE MUNICIPAL DE TEQUISQUIAPAN Y POSTULADO A DIPUTADO LOCAL, REPRESENTANTE, EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2017-2018 EN EL ESTADO DE QUERÉTARO IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COF-UTF/735/2018/QRO.</i>
UTF/Unidad Técnica:		Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Competencia y procedencia

I. Competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, derivado de lo ordenado por Sala Superior al resolver la **consulta competencial** en el expediente SUP-RAP-221/2024, formulada por la Sala Regional Toluca, a partir del acuerdo INE/CG130/2023 del Consejo General del INE en el que determinó el cambio del Estado de Querétaro de la Segunda a la Quinta Circunscripción Plurinominal.

En la mencionada consulta, la Sala Superior señaló que las impugnaciones se encuentran vinculadas con hechos que han sido materia de conocimiento por parte del Tribunal Local y de esta Sala Regional Monterrey, de manera que **concluyó que lo procedente era reencauzar** los medios de impugnación presentados a este órgano jurisdiccional para que, en el ámbito de sus atribuciones, conozca y resuelva lo que corresponda.

II. Requisitos de procedencia. Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos expuestos en los acuerdos de admisión¹.

Acumulación

Del estudio de las demandas se advierte que los apelantes controvierten la resolución del Consejo General del INE que sancionó al candidato a la presidencia municipal de Tequisquiapan, Querétaro, en el proceso electoral local ordinario 2017-2018, Raúl Orihuela, así como al PVEM, dentro del procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, iniciado con motivo de la posible omisión de rechazar aportaciones prohibidas provenientes del erario de dicho ayuntamiento, por la ejecución del programa “dignificación de vivienda”.

4

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, y a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias se considera procedente acumular los expedientes SM-RAP-62/2024, al diverso SM-RAP-61/2024, y agregar certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados².

Antecedentes³

I. Procedimiento administrativo sancionador de oficio en materia de fiscalización

1. El 20 de febrero 2018, el entonces presidente municipal de Tequisquiapan, Querétaro, Raúl Orihuela, acudió al **evento denunciado**, aplicó el programa denominado “dignificación de vivienda”, a fin de entregar a la ciudadanía de la comunidad de Fuertezuelas, Querétaro, diversos materiales y tabletas con

¹ Véase los acuerdos de admisión.

² Con fundamento en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios de Impugnación y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

³ De las constancias de autos y afirmaciones hechas por las partes se advierten los siguientes hechos relevantes.



distintivos que hacían alusión al PVEM, ello, derivado del programa denominado dignificación de la vivienda

2. El 5 de marzo 2018, Morena **denunció** a Raúl Orihuela así como al PVEM, por el **evento** detallado anteriormente, pues desde su perspectiva, esos actos constituían: **i)** actos anticipados de campaña, **ii)** promoción personalizada y **iii)** uso indebido de recursos públicos con fines electorales.

3. El 7 de marzo 2018, IEEQ **formó el expediente**⁴ del procedimiento especial sancionador, derivado de la queja interpuesta por Morena, por **i)** actos anticipados de campaña, **ii)** promoción personalizada, **iii)** uso indebido de recursos públicos, **iv)** por la falta de deber de cuidado del PVEM.

4. El veinte de abril 2018, el Consejo Distrital XI del IEEQ determinó en su resolución⁵, **la procedencia el registro de la planilla** postulada por el PVEM, donde se postuló Raúl Orihuela, como candidato a la presidencia municipal de Tequisquiapan, Querétaro, en el proceso electoral local ordinario 2017-2018.

5

5. El treinta de abril de 2018, el IEEQ **emitió la resolución** en el procedimiento especial sancionador, señalando, por un lado, la vulneración a las normativas por: **i)** actos anticipados de campaña, **ii)** promoción personalizada, **iii)** uso indebido de recursos públicos, y por otro, **iv)** la inexistencia de deber de cuidado del PVEM, asimismo, impuso una multa a Raúl Orihuela por la cantidad de \$362,700.00.

⁴ IEEQ/PES/004/2018-P.

⁵ IEE/CD11/R/010/18.

6. El 4 y 6 de mayo de 2018, para **controvertir la determinación anterior**, se presentaron diversos recursos de apelación⁶. Así, el TEEQ determinó **confirmar** la resolución del procedimiento especial sancionador respecto a Raúl Orihuela.

7. El 22 de junio de 2018, esta Sala Monterrey, conoció del juicio de la ciudadanía,⁷ presentado por el actor, en el que se determinó **confirmar** por cuanto hace a la responsabilidad de Raúl Orihuela, atendiendo a que se estimó, no se vulneró su garantía de audiencia y las pruebas aportadas en el procedimiento fueron valoradas de forma correcta.

8. El 28 de julio de 2018, el Tribunal local, informó al IEEQ, que **debía continuar con la ejecución** de la resolución y notificar las diversas vistas, entre ellas, **a la UTF del INE**.

6

9. El 9 de agosto de 2018, el IEEQ, **dio vista a la Unidad Técnica**, derivado de la firmeza de la resolución en el procedimiento especial sancionador que sancionó, a Raúl Orihuela y al PVEM.

10. El 29 de noviembre de 2018, la Unidad Técnica, **inició el procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización**, en contra de Raúl Orihuela y el PVEM.

II. Resolución impugnada y presentación del recurso de apelación

1. El 30 de abril de 2024, el **Consejo General del INE determinó** para lo que al caso interesa *i)* una multa a Raúl Orihuela de **\$374,387.00** y *ii)* una reducción **al PVEM del 25%** en sus ministraciones hasta llegar a **\$9,931,008.50**.

⁶ TEE-RAP-30/2018, TEE-RAP-31/2018 y TEE-RAP-32/2018.

⁷ SM-JDC-562/2018



2. El 4 de mayo de 2024, frente a ello, **el PVEM y Raúl Orihuela interpusieron** recursos de apelación ante Instituto Nacional Electoral, de manera que los medios de impugnación se remitieron a la Sala Regional Toluca de este Tribunal.
3. El 10 de mayo de 2024, la Sala Toluca formuló una **consulta competencial** a la Sala Superior, a fin de conocer sobre la autoridad jurisdiccional que le correspondería conocer sobre los recursos de apelación.
4. El 14 de mayo de 2024, la Sala Superior **determinó⁸ que esta Sala Monterrey** era la competente para conocer y resolver las demandas de apelación.

Estudio de fondo

Apartado I. Decisión general

Sentencia de la Sala Monterrey que **modifica**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución del Consejo General del INE que sancionó al, entonces candidato a la presidencia municipal de Tequisquiapan, Querétaro, en el proceso electoral local ordinario 2017-2018, Raúl Orihuela, así como al PVEM, dentro del procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, por el rebase de tope de gastos de campaña y por omitir rechazar aportaciones prohibidas provenientes del erario de dicho ayuntamiento, por la ejecución del programa “dignificación de vivienda”.

Lo anterior, **porque esta Sala Regional considera que, por un lado, debe quedar firme la determinación, en cuanto a la multa impuesta al PVEM y la responsabilidad determinada a Raúl Orihuela, porque: i) contrario a lo que**

⁸ SUP-RAP-221/2024 y acumulados

señalan, la responsable no tenía el deber de notificar de manera personal el acuerdo de suspensión actividades con motivo de la contingencia sanitaria, pues únicamente se ordenó informar a los OPLES del país para los efectos conducentes y realizar la publicación inmediata en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del INE, así como en el portal *NormalNE*, a fin de la ciudadanía en general se encontrara en aptitud de conocer su contenido, **por ello**, es incorrecto que el PVEM sostenga que el INE excedió el término de 5 años para sancionar, sobre la base de que no se le notificó el acuerdo de suspensión de los plazos, **ii)** Raúl Orihuela parte de la premisa inexacta de que el fundamento que citó el INE atiende de manera exclusiva a la responsabilidad de los partidos políticos; sin embargo, los preceptos legales invocados aluden de igual manera a las candidaturas a cargos de elección popular; **sin embargo, debe quedar insubsistente la individualización de la sanción de Raúl Orihuela**, porque el INE no garantizó su derecho de audiencia, al omitir darle vista con el informe de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través del cual comunicó el saldo de una cuenta bancaria registrada a su nombre, de manera que la autoridad responsable **no consideró si existe una afectación** real e inmediata para **satisfacer las necesidades primarias, personales y familiares**.

8

Apartado II. Desarrollo o justificación de las decisiones

Tema I. Extinción de la facultad sancionadora del INE

1.1. Agravio. El PVEM señala, en esencia, que tenía el deber de notificarle el acuerdo INE/CG82/2020, por el cual se determinó la suspensión de plazos y términos, en el procedimiento sancionador de fiscalización que nos ocupa y, en consecuencia, desde su perspectiva, el periodo de suspensión no debió ser



añadido para cuantificar el plazo de 5 años para que se actualizara la caducidad.

1.1.1. Respuesta. No tiene razón, porque contrario a lo argumentado, **no debió de notificarse de manera personal** el acuerdo INE/CG82/2020 que determinó la suspensión de plazos y términos de las actividades relacionadas con la función electoral, pues únicamente se ordenó informar a los OPLES del país para los efectos conducentes y realizar la publicación inmediata en el **Diario Oficial de la Federación**, en la Gaceta del INE, así como en el portal *NormalNE*, a fin de la ciudadanía en general se encontrara en aptitud de conocer su contenido.

Al respecto, el artículo 30, párrafo 2, de la Ley General de Medios de Impugnación⁹, establece que **no se requiere de notificación personal** respecto de **aquellos actos que deban hacerse públicos a través del Diario Oficial de la Federación** o los diarios o periódicos de circulación nacional o local, o en lugares públicos **o mediante la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del Instituto** y de las Salas del Tribunal Electoral.

9

Ahora, para esta Sala Regional es un hecho notorio, en términos del artículo 15, párrafo 1, del mismo ordenamiento legal, que la notificación del acuerdo que controvierte el PVEM del Consejo General del INE, en su momento, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación¹⁰, por lo cual, **la notificación personal no le era exigible a la autoridad responsable**.

⁹ Artículo 30
(...)

2. **No requerirán de notificación personal** y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, **los actos o resoluciones** que, en los términos de las leyes aplicables o por **acuerdo del órgano competente, deban hacerse públicos a través del Diario Oficial de la Federación** o los diarios o periódicos de circulación nacional o local, o en lugares públicos o mediante la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del Instituto y de las Salas del Tribunal Electoral.

¹⁰ Como se advierte en la publicación realizada el primero de abril de dos mil veinte.

Visible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590949&fecha=01/04/2020#gsc.tab=0

Además, **es criterio** de la Sala Superior¹¹ que cuando el Reglamento de Fiscalización **no prevea expresamente la suspensión de los plazos**, la facultad se deduce de manera implícita a la propia autoridad, **cuando existan causas de fuerza mayor** que así lo justifiquen, como aconteció en el presente caso, derivado de la pandemia del coronavirus COVID-19.

1.1.2. En ese sentido, **es ineficaz** el alegato del PVEM en el que sostiene que la autoridad responsable “al sancionar” excedió el término de 5 años para aprobar y fincar responsabilidades, por lo que, desde su perspectiva, se actualiza la caducidad.

10

Ello, tomando en cuenta que sostiene su inconformidad sobre la base de que, al no habersele notificado el acuerdo de suspensión de los plazos, no debieron tomarse en cuenta los días de interrupción, por lo que el procedimiento debió resolverse desde el 29 de noviembre de 2023, sin embargo, dicho planteamiento ya fue desestimado por esta Sala Regional.

1.1.3. Asimismo, es **ineficaz** el argumento de Raúl Orihuela en el que alega, concretamente, que la UTF tiene 90 días para remitir el proyecto a la Comisión de Fiscalización una vez iniciado el procedimiento sancionador respectivo, sin embargo, no puede existir un *plazo eterno*, por lo que es indebido que lo haya hecho hasta el 25 de abril del año en curso; de manera que, la autoridad responsable excedió el plazo de 5 años para fincar responsabilidades.

Lo anterior, porque no controvierte frontalmente las razones que **expuso la responsable** para justificar el plazo de su resolución, pues el apelante se limita

¹¹ Véase el SUP-RAP-64/2020 y SUP-RAP-16/2022



a señalar que el INE debió sujetarse al término establecido para presentar el proyecto de resolución a la Comisión de Fiscalización, sin indicar por qué las actuaciones que llevó a cabo el órgano administrativo electoral fueron indebidas o ilegales o si, derivado de la suspensión y reanudación de plazos para resolver ese tipo de asuntos, de manera que señala que, el INE no se ajustó a la temporalidad establecida en la norma.

Tema II. Monto y beneficio

2.1. Agravios. El PVEM señala que es desproporcional la multa impuesta, porque: **i)** es errónea la consideración de que el 20 de febrero de 2018, la administración pública municipal obtuviera un monto de \$13,000,000.00 para entregar los apoyos a la ciudadanía, porque el presupuesto se entrega de manera paulatina, por lo cual, el monto determinado es excesivo y la sanción desproporcional **ii)** no existe algún medio de convicción que llegue a concluir que, a través del programa social “dignificación de vivienda”, se haya erogado un monto de \$13,000,000.00 en las comunidades de Tequisquiapan, **iii)** no se observa elementos que identifiquen al PVEM y que esté condicionando el voto futuro de las y los beneficiarios en las comunicades de Tequisquiapan, Querétaro y **iv)** señala que no debió ser sancionado, porque los servidores públicos que aplicaron el programa social “dignificación de vivienda”, no ostentaban la calidad de precandidatos o candidatos, aunado a que la normativa local les otorgaba facultades para entregar programas sociales¹².

11

¹² **Artículo 100.** Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral se atenderán las siguientes disposiciones:

[...]

IV. Las autoridades y los servidores públicos de la Federación, Estado y **municipios**, tendrán las prohibiciones siguientes:

[...]

c) Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales. En ningún caso las campañas publicitarias incluirán nombres, imágenes, voces, frases publicitarias o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona que ejerza el servicio público; en caso de existir elementos suficientes para presumir el incumplimiento a lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos determinará, sin perjuicio de lo

2.1.1 Respuesta. Son ineficaces porque dichos motivos de disenso ya **fueron motivo de pronunciamiento en la cadena impugnativa**, por lo que, si bien el PVEM los quiere vincular a la resolución impugnada, señalando que el monto determinado del beneficio es excesivo y, en consecuencia, la sanción es desproporcional, la naturaleza de estas alegaciones quedó firme en las siguientes consideraciones:

2.1.2 El IEEQ determinó que: i) al imponer la sanción a Raúl Orihuela, debía considerarse el monto total de la partida con la que se financió la entrega de materiales, que ascendió a la cantidad de \$13,000,000.00, ya que ese monto fue el aprobado por el cabildo del Ayuntamiento y que fue utilizado con fines electorales en 19 comunidades del municipio, ii) señaló que Raúl Orihuela y el municipio de Tequisquiapan, **no acreditaron un plan operativo** para aplicar el programa social aducido, iii) señaló que **existieron elementos** explícitos e implícitos **que posicionaron** electoralmente a los servidores públicos denunciados, que le generó **un beneficio al PVEM**, con la entrega de dádivas, ya que se encontraron elementos como el color, el tucán caricaturizado, el emblema del partido y el verbo “cumplir” y iv) desde 9 de marzo 2018, se ostentó como candidato a la presidencia municipal de Tequisquiapan, Raúl Orihuela, y afiliado del PVEM, máxime que el 20 de abril de 2018, presentó su solicitud como candidato.

2.1.3 El TEEQ señaló que: i) en **relación con el presupuesto** de la partida 4411, **se asignó un total** de \$13,000,000.00. (hecho no controvertido), ii) el programa “dignificación de vivienda”, **no contaba con un plan o reglas de operación** y que los recursos destinados al mismo, no fueron ejercidos de



manera regular y legal, de manera que concluyó que al no existir al interior de la administración municipal una norma que regulara su operación, el programa **se usaba de manera indiscriminada y al arbitrio del presidente municipal**, al ser él quien realizaba de manera personal y directa la entrega de los bienes a las personas que acudían a los eventos respectivos, por lo tanto, el evento sí tenía tintes electorales **iii) existían distintivos del PVEM**, como un **pájaro caricaturizado** a pesar de ser diferente, administrado con el color y la hoja verde referidas, indicaba que era un gobierno emanado del PVEM, aunado a que la entrega de los beneficios se realizó en eventos cuya modalidad fue notoria su preparación al colocarse templete y mamparas, asociado a la gran cantidad de personas que acudían o se beneficiaban del programa social; y, **iv)** que los actos cometidos incidieron en el proceso electoral, máxime que Raúl Orihuela, a quien se le atribuyen los actos denunciados cuenta con registro para contender como candidato a la presidencia municipal del municipio en cita, como candidato postulado por el PVEM.

13

2.1.4 Sala Monterrey determinó¹³, entre otras cosas que: **i) en relación con que no se debió utilizar** como elemento de sanción el monto de \$13,000,00.00, otorgado por el ayuntamiento de Tequisquiapan para el rubro de ayuda social, que los promoventes **tuvieron dos momentos para poder acreditar y aclarar la utilización de dicho presupuesto**, lo cual, no realizaron, **ii)** que el TEEQ, valoró el contexto y las circunstancias acreditando los actos anticipados de campaña, vinculadas con **la ejecución del programa social, el cual, no contaba con un plan operativo**, **iii) que era válido concluir** como lo realizó el IEEQ y el TEEQ que las conductas denunciadas eran atribuibles al presidente municipal, quien fue postulado por el PVEM, ya que **existieron referencias del color en el emblema adoptado**, una hoja en las mismas tonalidades y un

¹³ SM-JDC-562/2018, sentencia que no fue impugnada y, en consecuencia, consentida.

pájaro caricaturizado a pesar de ser diferente, administrado con el color y la hoja verde referidas, indicaban que era un gobierno emanado PVEM, y **iv)** si bien no existió una petición expresa del voto, lo cierto es que, fue registrado como candidato a la presidencia municipal de Tequisquiapan, Querétaro, Raúl Orihuela.

2.1.5 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.**¹⁴ Este criterio busca garantizar el 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.

14

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**

¹⁴ Ello, de conformidad con lo determinado por la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2003 de rubro: **COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.**



precisa, clara e indubitable¹⁵, 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.

2.1.6 Fuerza normativa de los criterios emitidos por un tribunal de revisión

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

15

¹⁵ 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.

independencia de cada órgano administrativo o jurisdiccional (así como de sus integrantes).

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 General), hasta el punto en el que las sentencias deben cumplirse, como ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶.

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.

16

Aunado a que, bajo la misma lógica, **cuando un aspecto ha sido definido por esta Sala Monterrey**, sin haber sido objeto de modificación como en el caso acontece, ya que no fue impugnada la sentencia de este órgano jurisdiccional, 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 implican una nueva oportunidad para revertir un criterio ya definido de manera firme.**

Por ende, en caso de que se alegue en un segundo recurso de apelación de la misma secuela procesal **o cadena impugnativa**, aspectos que han sido

¹⁶ 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. (...)



objeto de pronunciamiento en una primera determinación, evidentemente, deben 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, **porque las alegaciones que expone el PVEM**, como se evidenció en párrafos anteriores, **fueron motivo de pronunciamiento por las diversas instancias administrativas y jurisdiccionales**, si bien, las consideraciones que quedaron firmes fueron retomadas por el INE en la resolución impugnada, lo cierto, es que dicha autoridad electoral estaba obligada a observar lo determinado en las instancias previas.

Tema III. Responsabilidad del entonces candidato Raúl Orihuela

17

3.1 Agravio. Raúl Orihuela expone que el INE determinó de manera incorrecta que los artículos 54, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos y 233, numeral 6, inciso e), del Reglamento de Fiscalización, le eran aplicables al momento de establecer la **responsabilidad**, sin que observara que los artículos señalados establecen obligaciones de manera exclusiva los partidos políticos y *no a él como persona física*.

3.1.1 Respuesta. No le asiste la razón, porque parte de la premisa inexacta de que los artículos que utilizó el INE en la resolución impugnada son exclusivamente para establecer responsabilidades a los partidos políticos, sin embargo, dichos preceptos legales también señalan obligaciones para los candidatos a cargos de elección popular.

Al respecto, el artículo 54, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos¹⁷, establece que no se podrán realizar aportaciones o donativos a los candidatos a cargos de elección popular, por las autoridades de los tres niveles de gobierno, salvo en los casos de financiamiento público que establezca la Constitución General.

Por su parte, el artículo 223, numeral 6, inciso e) del Reglamento de Fiscalización, establece que los responsables de la rendición de cuentas, son entre otros, **los candidatos postulados por los partidos políticos**, por lo cual, serán responsables de no exceder el tope de gastos de precampaña y campaña establecidos en la Constitución General.

18

No obstante, los preceptos legales citados por la autoridad responsable son correctos, porque es un hecho público y notorio para esta Sala Regional,¹⁸ que el 20 de abril de 2018, Raúl Orihuela, **fue candidato a la Presidencia Municipal** de Tequisquiapan, **postulado por el PVEM**, donde el Consejo Distrital XI, perteneciente al IEEQ, declaró¹⁹ procedente el registro de la planilla postulada en el ayuntamiento en cita.

En ese sentido, **esta Sala Monterrey considera** que fue correcta la aplicación de los artículos establecidos en la resolución impugnada, pues el apelante fue candidato a la presidencia municipal de Tequisquiapan, Querétaro, para el proceso electoral ordinario 2017-2018, periodo en el cual ocurrieron los hechos motivo del procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

¹⁷ **Artículo 54. 1.** No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o **candidatos a cargos de elección popular**, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley. [...]

¹⁸ Véase fojas 391 a 403 del cuaderno accesorio dos del expediente SM-JDC-562/2018.

¹⁹ IEE/CD11/R/010/18



Tema IV. Individualización de la sanción de Raúl Orihuela

1.1 Agravio. Raúl Orihuela señala que el INE no garantizó su derecho de audiencia para manifestar que los ingresos considerados para imponer la sanción, le son indispensables para vivir, toda vez que omitió darle vista del informe de la CNBV, a través del cual comunicó a la UTF sobre el saldo de una cuenta bancaria registrada a su nombre.

1.1.1 Respuesta. Le asiste la razón, porque el INE no garantizó su derecho de audiencia pues omitió darle vista del informe de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través del cual indicó a la Unidad Técnica de Fiscalización sobre el saldo de una cuenta bancaria registrada a su nombre.

En efecto, la autoridad responsable para determinar la capacidad económica actual de Raúl Orihuela, **requirió un informe sobre los estados de cuenta** a la CNBV, determinando que existía la certeza de la solvencia suficiente para hacer frente a las obligaciones pecuniarias que se impondrían, señalando los ingresos obtenidos durante el 15 de agosto de 2023 al 15 de marzo del 2024, **sin tomar en consideración**, sí existe una afectación real e inmediata para satisfacer las necesidades primarias, personales y familiares.

Incluso, la autoridad responsable realizó diversos requerimientos²⁰ al Servicio de Administración Tributaria, para conocer los ingresos anuales de Raúl Orihuela de los años 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, **sin embargo, en el acuerdo impugnado sólo hace mención sobre sus declaraciones anuales, sin realizar una valoración del ingreso anual para determinar su capacidad económica real.**

²⁰ Véanse los oficios INE/UTF/DRN/11513/2021, INE/UTF/DRN/12712/2022, INE/UTF/DRN/15625/2023 y INE/UTF/DRN/10514/2024.

En ese sentido, **esta Sala Monterrey considera** que, **de no garantizar el derecho de audiencia** del apelante, podría darse el hecho de que la multa impuesta estableciera un obstáculo para proteger su subsistencia y la de sus dependientes, incluso, la dificultad de pagar la sanción.

De manera que, es inexacta la determinación del Consejo General del INE al señalar que **el pago de la multa no afectaría de manera grave su capacidad económica**, porque de ninguna manera la UTF obtuvo elementos para analizar: i) el total de gastos personales y familiares, ii) el pago de bienes muebles o inmuebles, iii) el pago de deudas al sistema financiero, iv) las pérdidas por actividad profesional o empresarial anual u otros egresos, en atención a lo dispuesto en el artículo 223 Bis, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización²¹.

20

Así, la Sala Superior ha determinado²² que tanto en la Constitución General como en instrumentos internacionales que actualmente son fundamento de los derechos humanos reconocidos por la Ley Fundamental, reflejan la proyección que debe tener el Estado para garantizar que el ciudadano pueda allegarse de los **elementos necesarios para tener una calidad de vida digna y decorosa**.

2.1 Agravio. Raúl Orihuela señala que la autoridad responsable no realizó una interpretación sistemática, gramatical, y funcional, aunado a que no aplicó los principios de certeza y legalidad e inobservó los artículos 1, 16, 17 y 133 de la Constitución General.

²¹ Artículo 223 Bis. Informe de **capacidad económica**

El formato electrónico del informe de capacidad económica será incorporado al Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, para su llenado obligatorio al momento del registro correspondiente, entre la información que deberá considerarse en el formato de registro se encuentra: a) El monto de salarios y demás ingresos laborales anuales. b) Los intereses, rendimientos financieros y ganancias bursátiles anuales. c) Las utilidades anuales por actividad profesional o empresarial. d) Las ganancias anuales por arrendamientos de bienes muebles o inmuebles. e) Los honorarios por servicios profesionales. f) Otros ingresos. g) **El total de gastos personales y familiares anuales.** h) **El pago de bienes muebles o inmuebles anuales.** i) **El pago de deudas al sistema financiero anuales.** j) **Las pérdidas por actividad profesional o empresarial anual.** k) **Otros egresos.** l) Las cuentas bancarias e inversiones que posee en México y en el exterior.

²² SUP-RAP-252/2017.



2.1.1 Respuesta. Es ineficaz lo argumentado, porque no expone de qué manera la omisión de los preceptos legales y principios aducidos le generó un perjuicio en la esfera de sus derechos, de manera que, su aplicación no llega al extremo de crear agravios específicos o revisar de forma oficiosa la totalidad del acto controvertido.²³

Apartado III. Efectos

Conforme a lo expuesto, lo procedente es **modificar**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución controvertida, en los siguientes términos:

1. Se deja **firme** la multa impuesta al PVEM y la responsabilidad determinada a Raúl Orihuela.

2. Se deja **insubsistente** la multa impuesta a Raúl Orihuela.

3. Por tanto, **se ordena** al Consejo General del INE que, a través del órgano competente, le dé vista a Raúl Orihuela de manera inmediata, con toda la información recibida relacionada con su capacidad económica, para que manifieste lo que a su Derecho convenga.

4. Hecho lo anterior, **deberá emitir una nueva determinación a la brevedad** en la que analice toda la documentación que obra en el expediente, vinculada con la capacidad económica de Raúl Orihuela y valore las manifestaciones que haya expuesto derivado de la vista otorgada sin que la presente determinación implique una nueva oportunidad para seguir contabilizando el plazo de los 5 años para fincar responsabilidades.

²³ En similares términos se pronunció esta Sala Monterrey en el recurso SM-RAP-36/2023.

SM-RAP-61/2024 Y ACUMULADO

Por lo expuesto y fundado se:

Resuelve

PRIMERO. Se acumula el expediente SM-RAP-62/2024 al SM-RAP-61/2024, por lo que se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos del juicio acumulado.

SEGUNDO: Se **modifica**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos de lo precisado en el presente fallo.

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

22

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanidad** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasoch, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinomial, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, ante la Secretaria 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.