



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SM-RAP-88/2021 Y SU
ACUMULADO SM-RAP-89/2021

RECURRENTES: JOSÉ ÁNGEL PÉREZ
HERNÁNDEZ Y MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO

SECRETARIA: MARÍA GUADALUPE VÁZQUEZ
OROZCO

Monterrey, Nuevo León, a doce de mayo de dos mil veintiuno.

Sentencia definitiva que confirma, en la materia de impugnación, el acuerdo INE/CG383/2021 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en lo relativo a la sanción impuesta a Jazmín Esperanza Davis Estrada, José Ángel Pérez Hernández y Miroslava Sánchez Galván con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos a presidentes municipales en Coahuila, por omitir presentar informes de ingresos y gastos de precampaña, al estimarse que son ineficaces los agravios hechos valer, toda vez que: **a)** los relacionados con la violación al principio de presunción de inocencia, la inexistencia o acreditación de la infracción y con el reconocimiento del carácter de precandidatos, como aspectos a considerar para calificar la falta y graduar la sanción, fueron materia de pronunciamiento en una diversa resolución de esta Sala y ello quedó firme; y **b)** en la individualización de la sanción no se vulneró el principio de no reformar en perjuicio por calificarse la falta como grave mayor y acreditarse que la conducta fue dolosa, tampoco el principio *pro persona* en afectación a su derecho a ser votados por optar por la pena máxima, porque la autoridad administrativa estaba llamada a valorar las circunstancias objetivas, subjetivas y la gravedad de la infracción para graduarla y elegir del catálogo de sanciones disponibles la que estimara procedente, sin que el monto o cantidad involucrada sea un elemento a considerar para definirla.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO.....	2
2. COMPETENCIA.....	4
3. ACUMULACIÓN.....	4
4. CUESTIÓN PREVIA.....	4
5. PROCEDENCIA.....	7
6. ESTUDIO DE FONDO.....	7

6.1.	Materia de la controversia.....	7
6.1.1.	Determinación impugnada	8
6.1.2.	Planteamientos ante esta Sala	8
6.1.3.	Cuestión a resolver	10
6.2.	Decisión	11
6.3.	Justificación de la decisión	11
6.3.1.	Son ineficaces los agravios hechos valer contra la acreditación de la infracción de omitir presentar los informes de precampaña.....	11
6.3.2.	Son ineficaces los agravios relativos a la individualización de la sanción, por no controvertir frontalmente lo razonado por la autoridad	15
6.3.2.1.	Ejercicio de proporcionalidad entre la infracción acreditada y la pena aplicable .	24
6.3.2.2.	Violación al principio <i>non reformatio in peius</i>	26
6.3.2.3.	Monto o beneficio involucrado como elemento para definir la sanción.....	28
7.	RESOLUTIVOS.....	30

GLOSARIO

Acuerdo INE/CG383/2021:	Acuerdo 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 SM-RAP-41/2021 y acumulados
INE:	Instituto Nacional Electoral
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Resolución INE/CG294/2021:	Resolución INE/CG294/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el Estado de Coahuila

2

1. ANTECEDENTES DEL CASO

Las fechas que se citan corresponden a dos mil veintiuno, salvo distinta precisión.

1.1 Resolución INE/CG294/2021. El veinticinco de marzo, el Consejo General del *INE* aprobó la resolución en la que, entre otras cuestiones, determinó sancionar a diversas precandidaturas de MORENA, entre ellas, a José Ángel Pérez Hernández, con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a presidente municipal de Torreón, Coahuila en el proceso electoral ordinario local 2020-2021 o, en su caso, si el registro estuviera hecho, con su cancelación, por no haber presentado el informe de ingresos y gastos de precampaña.

1.2 Primeros recursos de apelación. En desacuerdo, el treinta de marzo, José Ángel Pérez Hernández interpuso recurso de apelación ante esta Sala



[SM-RAP-41/2021]; en tanto que MORENA lo presentó el uno de abril [SM-RAP-44/2021].

1.3 Sentencia del recurso SM-RAP-41/2021 y acumulados. El dieciséis de abril, esta Sala dictó resolución en la que resolvió de manera acumulada los recursos de apelación interpuestos por el partido recurrente y los presentados por sus precandidaturas [José Ángel Pérez Hernández, Luis Fernando Salazar Fernández, Miroslava Sánchez Galván y Jazmín Esperanza Davis Estrada], en ella confirmó el dictamen y la *Resolución INE/CG294/2021*, por lo que hace a la acreditación de la calidad de sus precandidaturas, la determinación sobre la omisión de presentar informes de precampaña y el otorgamiento de la garantía de audiencia.

A la par, revocó dicha resolución en cuanto a la declaración de pérdida del derecho a ser registrados como candidatos, porque el *INE* no realizó un ejercicio de proporcionalidad entre la infracción acreditada y la pena aplicable, e instruyó que, a la brevedad, se emitiera una nueva determinación en la que calificara la falta y reindividualizara la sanción¹.

1.4 Acuerdo INE/CG383/2021. El veintitrés de abril, el Consejo General del *INE* aprobó el acuerdo por el que dio cumplimiento a la sentencia de esta Sala y nuevamente determinó que la sanción que correspondía imponer a las precandidaturas de MORENA por la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña era la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos a presidentes municipales en Coahuila, en el proceso electoral local en curso.

1.5 Recursos de apelación. El veintisiete de abril, José Ángel Pérez Hernández presentó escrito de apelación ante Sala Superior contra el *Acuerdo INE/CG383/2021*; en tanto que, en esa fecha, MORENA lo presentó ante el *INE*. La autoridad administrativa envió los autos a la Sala Superior.

Por acuerdos de Presidencia de la Sala Superior de veintiocho de ese mes, se ordenó su remisión a esta Sala Regional² y las constancias atinentes se recibieron el cuatro de este mes, integrándose, en su orden, los recursos SM-RAP-88/2021 y SM-RAP-89/2021

¹ En el entendido de que, si el *INE* lo considerara, la pérdida o cancelación del registro seguía siendo una sanción disponible.

² Dictados en los cuadernos de antecedentes 111/2021 y 113/2021.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los asuntos, porque se controvierte una determinación del Consejo General del *INE* relacionada con la revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña a cargos de ayuntamientos, emitida en cumplimiento a una sentencia de este órgano de decisión y en la que impuso como sanción a diversas precandidaturas de MORENA la pérdida del derecho a ser registradas como candidaturas a presidencias de municipios de Coahuila de Zaragoza, entidad federativa que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 189, fracción XVII, 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. ACUMULACIÓN.

Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad señalada como responsable y en los actos impugnados, y se tienen las mismas pretensiones finales, por lo que los recursos guardan conexidad.

Por tanto, a fin de evitar el riesgo de que se emitan sentencias contradictorias, procede acumular el expediente SM-RAP-89/2021 al diverso SM-RAP-88/2021, por ser el primero en recibirse, debiendo agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

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

4. CUESTIÓN PREVIA

En criterio de este Tribunal Electoral, por regla general, el derecho a impugnar se agota cuando los promoventes, después de la presentación de una demanda que da origen a un medio de impugnación electoral, intentan controvertir el mismo acto reclamado contra la misma autoridad, a través de un nuevo o segundo escrito, pues en ese caso precluye su derecho con la



primera demanda y, en consecuencia, se encuentra impedido legalmente para promover un segundo medio.

Dicho criterio deriva de la jurisprudencia 33/2015, de rubro: DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO, en la cual se establece que *la recepción por primera vez de un escrito en que se haga valer un juicio o recurso electoral constituye su real y verdadero ejercicio, lo cual cierra la posibilidad jurídica de presentar nuevas demandas en uso del derecho referido, y dan lugar al consecuente desechamiento de las recibidas posteriormente*³.

Es decir, la imposibilidad de impugnar el mismo acto más de una vez constituye la regla general, la cual, efectivamente, admite excepciones. Lo anterior, toda vez que, si bien es cierto que con la presentación de un medio de impugnación, ordinariamente se cierra la etapa relativa, también lo es que, cuando los medios en los que se pretende controvertir un mismo acto de autoridad son diferentes en cuanto a su contenido y son presentados dentro del plazo legal previsto para ello, tal situación no conduce a su desechamiento, antes bien, es viable su estudio, con lo que se potencializa el acceso a la justicia dado los breves plazos que caracterizan la materia electoral, en atención a lo dispuesto en el artículo 17 Constitucional.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis identificada con la clave LXXIX/2016, cuyo rubro es: PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS⁴.

➤ **Impugnación de José Ángel Pérez Hernández**

En el caso, es un hecho notorio⁵ que, el veintisiete de abril, José Ángel Pérez Hernández presentó dos escritos de apelación, el primero ante Sala Superior

³ Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, pp. 23, 24 y 25.

⁴ Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, pp. 64 y 65.

⁵ De conformidad con el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a las 11:31 horas [SM-RAP-88/2021] y, el segundo, ante el *INE* a las 12:38 horas [SM-RAP-91/2021].

Frente a ello, en el informe circunstanciado rendido en el primero de los recursos citados, la autoridad responsable indica que es improcedente, porque el promovente agotó su derecho de acción para impugnar, al haber presentado un diverso escrito recursal ante el *INE*.

No le asiste razón a la autoridad, toda vez que, como se evidenció, el recurso que se decide corresponde a la primera apelación presentada, momento en el cual el recurrente ejerce, precisamente, su derecho a inconformarse del *Acuerdo INE/CG383/2021*, de ahí que sea éste la que deba analizarse en primer orden.

➤ **Impugnación de MORENA**

Por cuanto hace al partido político, también es un hecho notorio que presentó ante esta Sala un primer escrito de apelación el veinticinco de abril para controvertir el *Acuerdo INE/CG383/2021*, ese escrito dio origen al recurso de apelación SM-RAP-75/2021.

6 En esa misma fecha, minutos más tarde, el partido presentó otro escrito de apelación ante el *INE*, para controvertir la misma determinación, el cual se remitió a la Sala Regional Xalapa y, una vez que se recibieron las constancias atinentes, se integró en los índices de esta Sala el recurso SM-RAP-86/2021.

Luego, el veintisiete de abril a las 21:44 horas, MORENA presenta un tercer escrito de apelación ante el *INE*, impugnando nuevamente el referido acuerdo; ese recurso se remitió a la Sala Superior, la cual, a la postre, lo reenvió a esta Sala, integrándose el recurso SM-RAP-89/2021 que se resuelve.

Con relación al primer escrito de apelación, el acto reclamado fue objeto de análisis y resolución en el expediente SM-RAP-74/2021 y su acumulado SM-RAP-75/2021; mientras que el segundo de los escritos del partido se desechó al estimarse que ya había ejercido su derecho de acción, toda vez que era sustancialmente idéntico al primero.

Situación distinta se presenta con relación al tercer recurso de apelación intentado y el cual se decide, ya que el escrito se presentó con la oportunidad debida ante la autoridad responsable y lo que se identifica es que los motivos de inconformidad son distintos a los que se expusieron en las dos apelaciones



previas, con lo cual se actualiza la excepción al principio de preclusión a que alude la tesis LXXIX/2016 citada.

Esto es así, toda vez que, en cuanto a los planteamientos para evidenciar la ilegalidad del acto, en los primeros dos sólo se dirigieron a la defensa de la precandidatura de Luis Fernando Salazar Fernández y en el tercero, se enfocan a la defensa de las precandidaturas de José Ángel Pérez Hernández, Miroslava Sánchez Galván y Jazmín Esperanza Davis Estrada.

De ahí que, si bien esta Sala dictó una primera sentencia en el expediente SM-RAP-74/2021 y su acumulado SM-RAP-75/2021 y en ella confirmó el *Acuerdo INE/CG383/2021*, los alcances de la decisión se ciñeron a la materia de controversia, únicamente a lo relativo al precandidato Luis Fernando Salazar Fernández, sin que existiera un pronunciamiento respecto de las restantes tres precandidaturas, respecto de las cuales el partido acude en esta ocasión en su defensa y, como se destacó antes, también lo hace de manera directa José Ángel Pérez Hernández.

Por tanto, para privilegiar una justicia pronta, completa y expedita que, conforme al artículo 17 Constitucional, los órganos jurisdiccionales estamos llamados a observar, se impone que esta Sala resuelva, por vez primera, la inconformidad relacionada con la legalidad del acuerdo impugnado por cuanto hace a las precandidaturas sobre las cuales no se han analizado los argumentos o motivos de inconformidad que se hacen valer.

7

5. PROCEDENCIA

Los presentes medios de impugnación son procedentes, porque reúnen los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 42 y 45, párrafo 1, de la referida Ley de Medios, conforme lo razonado en los autos de admisión de diez de mayo.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Materia de la controversia

En la sentencia del recurso SM-RAP-41/2021 y acumulados, esta Sala **confirmó** el dictamen y la *Resolución INE/CG294/2021*, por lo que hace a la acreditación de la calidad de las precandidaturas de MORENA a presidencias municipales de los ayuntamientos de Torreón y Monclova del Estado de

Coahuila, así como lo relativo a la determinación sobre la omisión de presentar informes de precampaña y el otorgamiento de la garantía de audiencia.

A la par, **revocó** dicha resolución en cuanto a la declaración de pérdida del derecho a ser registrados como candidatos, porque el *INE* no realizó un ejercicio de proporcionalidad entre la infracción acreditada y la pena aplicable, e instruyó que, a la brevedad, emitiera una nueva determinación en la que calificara la falta y reindividualizara la sanción, atento a los siguientes **criterios** o directrices definidas por la Sala Superior al decidir el juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados:

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

8

Se puntualizó en la sentencia que la individualización de la sanción debería realizarse sin que se variaran los hechos que se tuvieron por acreditados durante el proceso de fiscalización y que, si el *INE* lo consideraba, la pérdida o cancelación del registro seguía siendo una sanción disponible.

6.1.1. Determinación impugnada

En cumplimiento a la sentencia de esta Sala, el Consejo General del *INE* aprobó el *Acuerdo INE/CG383/2021*, en el que realizó un nuevo ejercicio de individualización de la sanción y determinó que la sanción que correspondía imponer a las precandidaturas de MORENA por la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña era la pérdida del derecho a ser registradas en candidaturas a presidencias municipales en el Estado de Coahuila, para el proceso electoral local en curso.



6.1.2. Planteamientos ante esta Sala

Ante esta Sala, José Ángel Pérez Hernández y MORENA hacen valer los siguientes motivos de inconformidad contra el *Acuerdo INE/CG383/2021*:

Relacionados con la acreditación de la falta o infracción:

➤ **José Ángel Pérez Hernández**

- a) No se valoró la respuesta que el recurrente brindó al desahogar el requerimiento del *INE* durante la etapa de revisión de informes, en la que manifestó que no tenía el carácter de precandidato, dado que MORENA no lo registró o dio de alta en el Sistema Nacional de Precandidatos y Candidatos y tampoco en el Sistema Integral de Fiscalización.
- b) Al graduarse la sanción, no se tomó en consideración que no existió una negativa, falta de voluntad ni *omisión total* de presentar el informe, porque lo presentó en ceros ante MORENA y la autoridad no se lo solicitó.
- c) Fue incorrecto que las publicaciones detectadas por la Unidad Técnica de Fiscalización del *INE* se consideraran como un acto de precampaña, aun cuando no se actualizan los elementos personal, temporal y subjetivo, para considerarlas como propaganda de esa etapa, ya que se relacionaban con el informe de actividades como diputado.

➤ **MORENA**

- a) De manera falsa o falaz, el *INE* concluye que los precandidatos omitieron rendir informe de precampaña, sin advertir que no tuvieron esa calidad y sin valorar su voluntad y disponibilidad en informar las razones por las cuales no estaban obligados a presentarlo, actuando de buena fe.
- b) Se vulneró el principio de presunción de inocencia, pues no existe un pronunciamiento sobre la responsabilidad de las precandidaturas.

Relacionados con la individualización de la sanción:

➤ **MORENA**

- a) El *INE* dejó de analizar si existe proporcionalidad y razonabilidad de la sanción con la gravedad de la infracción, tampoco indicó en qué momento se presentó el informe y si con ello se le permitió o no ejercer su función fiscalizadora.

También dejó de brindar las razones por las que consideró que los precandidatos trasgredieron los principios de transparencia, rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda.

- b) Se vulneró el principio *non reformatio in peius* –no reformar en perjuicio– al modificarse la intencionalidad en la realización de la conducta y, derivado de ello, calificar la falta como grave mayor y dolosa, sin fundar y motivar la decisión, y sin analizar las circunstancias objetivas y subjetivas de la infracción.

➤ **MORENA y José Ángel Pérez Hernández**

- a) No se realizó un *test de ponderación* o un *test de proporcionalidad* al individualizar la sanción, pues se impuso automática y dogmáticamente la máxima –pérdida del derecho a ser registro como candidato–, medida restrictiva que restringe el ejercicio del derecho a ser votado, sin efectuar una interpretación conforme y *pro persona* que considerara otras sanciones disponibles, como la multa o la amonestación, previstas en el artículo 456, inciso c), de la *LGIFE*.
- b) Fue incorrecto que se considerara como intrascendente el *monto económico* o beneficio involucrado para definir la afectación a los bienes jurídicos tutelados y determinar la sanción, ya que el costo de la propaganda detectada representa un porcentaje mínimo en relación con el tope de gastos de precampaña aprobado por la autoridad administrativa electoral local.

➤ **José Ángel Pérez Hernández**

- a) El *INE* dejó advertir la ausencia de elementos para considerar que existió reincidencia, reiteración y sistematicidad en la comisión de la falta, y afirma que no existen pruebas para acreditar que la conducta fue dolosa, el deber de presentar informes es del partido.

6.1.3. Cuestión a resolver

Esta Sala Regional analizará, en primer orden, los agravios relacionados con la acreditación de la falta o infracción; luego, los que ven a la individualización de la sanción, a fin de responder los siguientes planteamientos:

- Si fue correcto que se determinara que las precandidaturas de MORENA fueron omisas en presentar el informe de gastos de precampaña y si con ello se vulneró el principio de presunción de inocencia.



- Si fue correcto el ejercicio de individualización de la sanción impuesta y si ésta es desproporcional o no, y si se trasgredió el perjuicio de las precandidaturas del partido, el principio *non reformatio in peius*.

Se precisa que, a partir de los planteamientos hechos valer y derivado de la cadena impugnativa que se relacionó en apartados previos, en este fallo únicamente se revisará la legalidad del acuerdo impugnado, en lo relativo a la sanción impuesta a José Ángel Pérez Hernández, Miroslava Sánchez Galván y Jazmín Esperanza Davis Estrada.

6.2. Decisión

Debe **confirmarse**, en la materia de controversia, el *Acuerdo INE/CG383/2021* impugnado, al estimarse que son ineficaces los agravios relacionados con la violación al principio de presunción de inocencia, la inexistencia o acreditación de la infracción y con el reconocimiento del carácter de precandidatos, como aspectos a considerar para calificar la falta y graduar la sanción, dado que ello fue materia de pronunciamiento por parte de esta Sala en la sentencia del recurso de apelación SM-RAP-41/2021 y sus acumulados.

En cuanto al ejercicio de individualización de la sanción, también resultan ineficaces los planteamientos relativos a que se realizó una incorrecta interpretación de las normas que prevén el catálogo de sanciones disponibles, que se vulneró el principio *pro persona* y el principio de no reformar en perjuicio por calificarse la falta como grave mayor, acreditarse que la conducta fue dolosa e imponerse la pena máxima –la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos–, toda vez que el Consejo General del *INE* graduó la sanción, atendiendo a las circunstancias objetivas, subjetivas y la gravedad de la falta y realizó un ejercicio de ponderación o de proporcionalidad, sin que la valoración atinente se controvierta frontalmente, pues el monto o cantidad involucrada no es un elemento que la autoridad administrativa deba considerar para imponerla.

6.3. Justificación de la decisión

6.3.1. Son ineficaces los agravios hechos valer contra la acreditación de la infracción de omitir presentar los informes de precampaña

Los recurrentes expresan que en el acuerdo impugnado se dejó de advertir que José Ángel Pérez Hernández, Miroslava Sánchez Galván y Jazmín Esperanza Davis Estrada no tenían el carácter de precandidatos de MORENA,

por lo tanto, no tenían el deber de rendir ante el *INE* el informe de ingresos y gastos.

Adicionalmente, el partido afirma que se vulneró el principio de presunción de inocencia de sus precandidaturas, porque no existe un pronunciamiento sobre su responsabilidad, que no incurrieron en omisión y, por su parte, José Ángel Pérez Hernández señala que lo que se consideró como un acto de precampaña no es propaganda que actualice los elementos personal, temporal y subjetivo, que corresponde a un informe de actividades como diputado.

Son **ineficaces** los agravios hechos valer.

El partido y sus precandidaturas controvirtieron la *Resolución INE/CG294/2021* en la que se les sancionó con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos a presidentes municipales en el proceso electoral local en curso en el Estado de Coahuila, por omitir presentar informes de ingresos y gastos de precampaña, como se muestra enseguida:

EXPEDIENTE	RECORRENTE	MUNICIPIO
SM-RAP-41/2021	José Ángel Pérez Hernández	Torreón
SM-RAP-42/2021	Jazmín Esperanza Davis Estrada	Monclova
SM-RAP-44/2021	MORENA	N/A
SM-RAP-45/2021	Luis Fernando Salazar Fernández ⁶	Torreón
SM-RAP-46/2021	Miroslava Sánchez Galván	Torreón

Esencialmente, los entonces recurrentes plantearon que la resolución se encontraba indebidamente fundada y motivada, porque el *INE* no distinguió entre el procedimiento interno de selección de candidaturas y la etapa de precampañas; que la autoridad incurrió en incongruencia, porque determinó que se realizaron actos de precampaña, aun cuando MORENA indicó que no los llevó a cabo; que los precandidatos sólo tienen el deber de presentar el informe ante el partido y es éste a quien corresponde rendirlo ante la autoridad administrativa, por lo que la omisión de hacerlo no les era atribuible; y que se vulneró su derecho de audiencia durante la fiscalización.

Al decidir de manera acumulada los recursos [SM-RAP-41/2021 y sus acumulados], esta Sala desestimó sus planteamientos.

⁶ En el presente fallo, lo relativo al precandidato Luis Fernando Salazar Fernández no es motivo de análisis, dado que, como se razonó en el apartado 4. Cuestión previa, el partido no acude en su defensa.



En la sentencia se estimó correcto que el *INE* concluyera que, ante la existencia de un procedimiento interno de selección de candidaturas, quienes en él participen tienen el carácter de precandidaturas y, derivado de ello, el deber de presentar su informe ante el órgano del partido que, a su vez, tiene dicho deber ante la autoridad.

Asimismo, se determinó que se respetó el derecho de audiencia de los entonces inconformes, pues aun cuando no existía el deber legal de notificar personalmente a las precandidaturas, la Unidad Técnica de Fiscalización del *INE* lo hizo.

En concreto, respecto de José Ángel Pérez Hernández, Miroslava Sánchez Galván y Jazmín Esperanza Davis Estrada, se indicó que vía oficio se les requirió informar si se habían registrado como precandidatos por algún partido, si se les había otorgado el registro o no, y que explicaran por qué no habían presentado informe de gastos de precampaña.

En respuesta, los entonces recurrentes se limitaron a señalar que MORENA no llevó a cabo ningún procedimiento de selección de candidaturas, que eran aspirantes, sin tener el carácter o la calidad de precandidatos.

Por otra parte, se determinó que, si bien es criterio de este Tribunal Electoral que la entrega del informe ante el partido es una posibilidad para exentar de responsabilidad a las precandidaturas, para ello era necesario que esa defensa se hiciera valer y se acreditara desde el primer momento en que la autoridad administrativa les requiere, lo cual no realizaron, sino que fue ante esta instancia, después de que se emitió la resolución y se impuso la sanción.

Con base en estas consideraciones, esta Sala confirmó la *Resolución INE/CG294/2021*, en lo atinente a la acreditación de la calidad de las precandidaturas de MORENA a la presidencia municipal de Torreón y Monclova, Coahuila, así como la determinación de que se habían omitido presentar informes de precampaña y el otorgamiento de la garantía de audiencia.

A la par, si bien en la sentencia se revocó la resolución por cuanto hace a la sanción, también lo es que en esa sentencia se puntualizó que en el nuevo ejercicio de individualización que el Consejo General del *INE* realizara, no podían variarse los hechos que se tuvieron acreditados durante el proceso de fiscalización.

De ahí que, al haberse definido en la sentencia del recurso de apelación SM-RAP-41/2021 y sus acumulados que José Ángel Pérez Hernández, Miroslava Sánchez Galván y Jazmín Esperanza Davis Estrada tuvieron el carácter de precandidatos, que se respetó su derecho de audiencia y que incurrieron en omisión de presentar informes de precampaña, contrario a lo que en esta oportunidad expresa el partido y el primero de los precandidatos mencionados, el *INE* no estaba llamado a valorar nuevamente estos aspectos, antes bien, el actuar de dicha autoridad debía ceñirse a lo que esta Sala instruyó, en tanto sólo le otorgó plenitud de jurisdicción para examinar lo relativo a la individualización de la sanción de las precandidaturas, sin que pudiera volver a analizar cuestiones vinculadas con violaciones al procedimiento, la materialización de la infracción y la responsabilidad.

En este sentido, es también ineficaz el agravio del apelante José Ángel Pérez Hernández en el sentido de que la propaganda que se contabilizó como gasto actualizara los elementos personal, temporal y subjetivo para considerar que era un acto de precampaña y que correspondía a publicidad sobre el informe de gestión o de labores como diputado. Lo anterior, toda vez que estamos ante un planteamiento novedoso, por no hacerse valer en la primera impugnación.

14 Misma calificación de ineficacia merece el planteamiento del partido en cuanto a que se vulneró el principio de presunción de inocencia de sus precandidaturas por no estar acreditada su responsabilidad o que se dejó de advertir su voluntad y buena fe al informar que no tenían el deber de rendir informe pues, como se anticipó, este órgano jurisdiccional validó la acreditación de la falta de omitir presentarlo, sin que el *INE*, en la nueva decisión y tampoco esta Sala, al conocer de los presentes recursos, pueda modificar esa conclusión.

Adicionalmente, es de destacarse que, el referido principio tiene múltiples vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular aspectos de un proceso sancionador y opera hasta el momento en que se determina en definitiva la responsabilidad del infractor; de manera que, como en la especie ese aspecto se definió en una sentencia previa y sólo resta examinar lo relativo a la individualización de la sanción, no es jurídicamente posible analizarlo en este fallo.

Ello, dado que, en el caso, no se advierte que se actualice una situación excepcional derivada de la emisión del nuevo acuerdo del *INE*, en el que, atento a lo instruido por esta Sala, únicamente fue motivo de análisis la



individualización de la sanción, concretamente, la calificación de la falta y definición de la pena, conforme a las directrices o criterios definidos en la resolución de un diverso recurso de apelación.

6.3.2. Son ineficaces los agravios relativos a la individualización de la sanción, por no controvertir frontalmente lo razonado por la autoridad

Los recurrentes expresan que el *INE* no realizó un *test de ponderación* o un *test de proporcionalidad* al individualizar la sanción, pues se impuso automática y dogmáticamente la máxima –pérdida del derecho a ser registro como candidato–, medida restrictiva que restringe el ejercicio del derecho a ser votado, sin efectuar una interpretación conforme y *pro persona* que considerara otras sanciones disponibles, como la multa o la amonestación, previstas en el artículo 456, inciso c), de la *LGIFE*.

Señalan que fue incorrecto que se considerara intrascendente el *monto económico* o beneficio involucrado como un elemento para definir la afectación a los bienes jurídicos tutelados y determinar la sanción, pues fue mínimo.

Adicionalmente, el partido indica que se vulneró el principio *non reformatio in peius* –no reformar en perjuicio– al calificarse la falta como grave mayor y dolosa, sin fundar y motivar la decisión, y sin analizarse las circunstancias objetivas y subjetivas de la infracción.

Son **ineficaces** los agravios planteados.

Como se anticipó en apartados previos, en el recurso SM-RAP-41/2021 y acumulados, esta Sala **revocó** la *Resolución INE/CG294/2021* en cuanto a la declaración de pérdida del derecho a ser registrados como candidatos de los entonces apelantes, porque el *INE* no realizó un ejercicio de proporcionalidad entre la infracción acreditada y la sanción aplicable, de ahí que le instruyó emitir nueva determinación en la que calificara la falta y reindividualizara la sanción, atento a los **criterios** o directrices que se relacionaron y se precisó que, si la autoridad administrativa así lo consideraba, la pérdida o cancelación del registro seguía siendo una sanción disponible.

En el *Acuerdo INE/CG383/2021* que se revisa, se determinó que la **sanción** que correspondía imponer a las precandidaturas de MORENA por omitir presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la *LGIFE*, consistente en la pérdida del derecho a ser registrados, exclusivamente como candidatos a

presidente municipal en el marco del proceso electoral local ordinario en Coahuila de Zaragoza, pues ampliarlo a otros cargos de elección popular haría injustificada la medida, toda vez que los principios y reglas de la fiscalización se aplican a cada precandidatura, respecto de un determinado cargo.

Para arribar a esta conclusión, atento a lo indicado por esta Sala, el *INE* descartó que dicha sanción fuese la única aplicable; considerando las circunstancias objetivas, subjetivas y la gravedad de la falta, la graduó; y del catálogo de las previstas en dicho precepto, brindando las razones por las que eran o no adecuadas o suficientes para reprimir la conducta infractora, eligió la que estimó procedente.

Las directrices o aspectos que la autoridad consideró para imponer la sanción, en cada caso, son los siguientes:

a) Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral

Indicó la autoridad que, pese a que se hizo del conocimiento de los sujetos obligados los hallazgos de propaganda electoral exhibida en páginas de internet en beneficio de las precandidaturas, la omisión de rendir el informe persistió, porque consideraban que no tenían la obligación de presentarlo, dado que no existió precampaña.

Con lo cual no hubo intención de cumplir con la normativa electoral, tampoco con los requerimientos de la autoridad fiscalizadora, sin que pudiera invocarse un error de interpretación de la normativa aplicable, porque fue motivo de pronunciamiento por parte del Tribunal Electoral en dos mil dieciséis.

Se señaló en el acuerdo impugnado que en el expediente tampoco se encuentra elemento alguno que evidencie que, ante el requerimiento, las precandidaturas hubiesen preguntado al partido respecto a su calidad, pues en su defensa se limitaron a manifestar que no realizaron precampaña y sólo eran aspirantes, por lo que Jazmín Esperanza Davis Estrada, José Ángel Pérez Hernández y Miroslava Sánchez Galván no tuvieron voluntad o disponibilidad para presentar el informe.

b) Momento en que se presentó el informe



Se determinó que no se presentó el informe de dichas precandidaturas, lo cual hizo imposible que la Unidad Técnica de Fiscalización del *INE* desplegara sus facultades de verificación y comprobación de los recursos.

c) Naturaleza y bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan

Se precisó que los bienes jurídicos tutelados son los principios de rendición de cuentas, la transparencia en el uso de los recursos y la equidad en la contienda.

Se consideró que, en el caso, estos bienes se afectaron grave y directamente, que no sólo se pusieron en peligro, que las referidas precandidaturas omitieron presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, y también intentaron engañar a la autoridad fiscalizadora negando la realización actos de precampaña.

d) Circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción

Razonó la autoridad que Jazmín Esperanza Davis Estrada, José Ángel Pérez Hernández y Miroslava Sánchez Galván tenían conocimiento de la obligación de rendir cuentas, no sólo porque así se prevea en la normatividad vigente, sino porque los requerimientos se fundamentaron en ella y se relacionaron los hallazgos de propaganda encontrados, frente a lo cual sólo manifestaron que no eran precandidatos y que no existieron precampañas.

Se destacó que, como lo determinó esta Sala, Jazmín Esperanza Davis Estrada, José Ángel Pérez Hernández y Miroslava Sánchez Galván incumplieron con la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña en los plazos establecidos por la ley, aun y cuando se les emplazó para que justificaran su omisión, sin que lo hubieran hecho, por lo que existió una negativa de presentarlo en ambos momentos.

e) Intencionalidad y medios de ejecución

Se precisó en el acuerdo impugnado que, de las constancias que obran en el expediente, las precandidaturas sí conocían el resultado de su actuar, pues en la propaganda exhibida en internet se hace mención a su calidad de precandidato y está dirigida a militantes y simpatizantes de MORENA.

Aunado a que, al haber sido requeridas por la autoridad, conocían su obligación de reportar los recursos de precampaña –elemento cognitivo– y,

aun teniendo conocimiento previo de ello, omitieron presentar el informe – elemento volitivo–.

Por lo que, si Jazmín Esperanza Davis Estrada, José Ángel Pérez Hernández y Miroslava Sánchez Galván sabían que al haber manifestado su intención para obtener la candidatura a la presidencia municipal de Monclova en el primer caso y de Torreón en los otros, adquirirían obligaciones en materia electoral, en su calidad de precandidatos y no obstante que la autoridad hizo de su conocimiento la probable infracción en que habían incurrido, continuaron omitiendo presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, y deliberadamente decidieron no informar los recursos empleados en su precampaña, acreditándose el dolo directo.

f) El monto económico o beneficio involucrado

En el acuerdo impugnado se indicó que, a partir de los *hallazgos de auditoría*, los gastos que no fueron informados por el partido y sus precandidaturas fueron los siguientes:

- **José Ángel Pérez Hernández (Torreón):** \$1,160.00 [mil ciento sesenta pesos 00/100 M.N.].
- **Jazmín Esperanza Davis Estrada (Monclova):** \$2,320.00 [dos mil trescientos veinte pesos 00/100 M.N.].
- **Miroslava Sánchez Galván (Torreón):** \$1,160.00 [mil ciento sesenta pesos 00/100 M.N.].

Precisó la autoridad, en cada caso, que ese monto o cantidad no podía servir de base para determinar la afectación a los bienes jurídicamente tutelados derivada de la omisión de presentar informes, toda vez que la omisión es la que impide a la autoridad llevar a cabo una revisión exhaustiva del origen y destino de los recursos empleados durante la etapa de precampaña, esto es, le impide conocer y determinar la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, lesionando con ello de forma grave los principios rectores del modelo de fiscalización: transparencia, rendición de cuentas, la equidad en la contienda, ya que la actitud omisa evade los alcances de la fiscalización.

Por ello, es claro que la omisión de presentar el informe de gastos evita que se lleven a cabo de forma integral los alcances de la fiscalización, violando la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, lo cual trae aparejado un daño mayor



al reflejado en el monto económico de los hallazgos detectados por la autoridad fiscalizadora.

Señaló que, sancionar sólo con base en el monto de los hallazgos encontrados abre la puerta a que, en lo sucesivo, los actores políticos apuesten al engaño y a la evasión, para omitir presentar sus informes por encontrar más benéfico sólo hacerse cargo de una sanción económica que reportar el total de sus operaciones y ser sujetos a un procedimiento de fiscalización integral, y lo que se busca con la sanción es disuadir de la realización de la conducta, siendo ejemplar en relación con el bien jurídico infringido.

g) Impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad

La autoridad indicó que la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, a diferencia de su presentación extemporánea que, si bien constituye una infracción a la normativa electoral, su efecto sólo es retardar el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

De modo que, al omitir las precandidaturas de MORENA cumplir con su obligación de presentación de los informes de precampaña, se afectó de forma grave el actual modelo de fiscalización y, en consecuencia, la rendición de cuentas que debieron regir su actuar como precandidatos a la presidencia municipal de Torreón y Monclova, Coahuila.

Así, después de observar los criterios perfilados por esta Sala en el recurso de apelación SM-RAP-41/2021 y sus acumulados, el Consejo General del *INE* analizó los elementos necesarios para graduar la sanción: calificó la falta e impuso la sanción que estimó aplicable para cada una de las precandidaturas.

A. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) Tipo de infracción:

- Omisión de presentar informe de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III, de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a), del Reglamento de Fiscalización del *INE*.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción:

- **Modo:** se omitió presentar el informe de precampaña, en contravención a los referidos preceptos.
- **Tiempo:** la irregularidad atribuida a las precandidaturas surgió en el marco de la revisión de los informes de precampaña de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- **Lugar:** la irregularidad se cometió en dicha entidad.

c) **Comisión intencional o culposa de la falta:** se acreditaron los elementos cognitivo o intelectual y el volitivo del dolo directo.

- En cuanto al elemento intelectual o cognitivo, la autoridad partió del hecho cierto de que las precandidaturas conocían los supuestos, términos y condiciones a los que debían sujetar su conducta y que su incumplimiento, necesariamente, produciría una consecuencia de derecho, a la aplicación de una sanción, no sólo porque la normativa legal y reglamentaria vigente lo prevé, sino porque se les requirió y se les hizo de su conocimiento.
- En cuanto al elemento volitivo, se tuvo por acreditado porque al conocer previamente la obligación de entregar los informes de precampaña, pese a los requerimientos de la autoridad, omitieron presentarlos, lo cual se corroboró porque en el expediente no obra constancia que demuestre que lo hubieran hecho ante el partido o ante el *INE*.

Precisó la autoridad que, al constituir el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa⁷, su acreditación se haría mediante la prueba circunstancial, para lo cual se tenía el indicio de que: se presentó diversa documentación con información ineficaz; se advirtió la intención del partido y de sus precandidaturas de engañarla para evadir responsabilidad en dos ocasiones durante el procedimiento de revisión de informes, haciendo valer como excluyente de responsabilidad que no tenían ese carácter o calidad y que no existieron precampañas.

Por lo que la base del indicio es la certeza de que actuaron a sabiendas de que infringían la ley; de ahí que considerara incuestionable que se desplegó una conducta dolosa al no presentar los informes de

⁷ Conforme al criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1ª. CVII/2005, de rubro DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, marzo de 2006, p. 205



precampaña, aun conociendo que les era exigible y que existían hallazgos que evidenciaban actos de precampaña realizados a su favor.

d) Trascendencia de las normas transgredidas:

- El *INE* determinó que la omisión de presentar el informe de precampaña actualiza una falta sustantiva que representa 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 y no únicamente su puesta en peligro, vulnerándose sustancialmente la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, la transparencia en la rendición de cuentas y a la equidad en la contienda electoral.
- La omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría, con lo cual se afectó gravemente el sistema de fiscalización; se impidió a la autoridad contar con los elementos necesarios para desplegar de manera completa sus facultades y se impidió la generación de información socialmente útil que permita al electorado conocer el origen, monto y destino de los recursos utilizados en la precampaña.

e) Valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

- La autoridad indicó que las irregularidades acreditadas se traducían en una falta de resultado que ocasiona un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados: certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas.

f) Singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

- El *INE* consideró que existió singularidad en las faltas, pues las irregularidades cometidas se traducen en una misma conducta y, por tanto, en una misma falta de carácter sustantivo o de fondo y que vulnera el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)

- Se determinó que no se acreditó la reincidencia.

Elementos que, en cada caso, fueron analizados por la autoridad para, posteriormente, calificar la falta como **grave mayor**, al haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización, debido a que se omitió presentar el informe de precampaña y la conducta se realizó con dolo directo.

Calificada la falta y analizadas las circunstancias en que se cometió, se individualizó la sanción para seleccionar la que la autoridad estimó correspondía imponer, de acuerdo con los supuestos previstos en el artículo 456, numeral 1, inciso c), de la *LGIFE*, valorando las circunstancias del caso con base en la perspectiva de derechos humanos y la finalidad punitiva de la sanción.

El contenido de dicho precepto es el siguiente:

Artículo 456.

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

[...]

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

I. Con amonestación pública;

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

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

Se destacó en el acuerdo impugnado que, dado que la sanción de pérdida del derecho de las precandidaturas infractoras a ser registradas como candidatas constituye una limitación del derecho humano fundamental a ser votado, previo a la determinación de la sanción a imponer a Jazmín Esperanza Davis Estrada, José Ángel Pérez Hernández y Miroslava Sánchez Galván, resultaba necesario realizar un ***ejercicio de ponderación*** entre ese derecho y los bienes jurídicos afectados con su conducta realizada.

Por lo que la autoridad verificó si, en la especie, se cumplían con los requisitos necesarios para restringir el derecho a ser votado, conforme a lo siguiente:

- i. **Se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales).**



- Sanción que se prevé en los artículos 229, numeral 3, y en la fracción III del artículo 456, numeral 1, inciso c), de la *LGIFE*, siendo el *INE* la autoridad competente para determinar que ante la omisión de presentar el informe de precampaña es dable sancionar a los precandidatos con la pérdida o cancelación del registro a ser candidato, esto es, a ser votado.

ii. Que superen un **test de proporcionalidad**, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática.

- Con la obligación de presentar los informes de precampaña y las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento, el legislador buscó proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia como son la facultad fiscalizadora de la autoridad administrativa, para la salvaguarda del interés general de dotar todo el proceso electoral de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, para con ello brindar de una adecuada equidad la vida democrática mexicana.
- En esa medida, la **amonestación pública** sería una sanción que no corresponde con el grado de afectación de los bienes jurídicos tutelados, pues implica hacer un llamado o advertencia al sujeto infractor, a fin de que enmiende su conducta, siendo que, en el caso, pese a que las precandidaturas de MORENA tenían conocimiento de su deber, omitieron presentar el informe y obstaculizaron los alcances de la función fiscalizadora.
- En cuanto a la **multa**⁸, se determinó que no era eficaz para alcanzar los fines de las normas de fiscalización y la finalidad perseguida por el legislador con la reforma electoral de dos mil catorce, toda vez que el pago de una cantidad económica no resarce la afectación a los valores y principios vulnerados –la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda electoral–, porque omitir presentar el informe de precampaña, a pesar de tener conocimiento de la conducta ante un requerimiento previo, se impidió que se revisara el origen, uso y destino de los recursos empleados y se garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

⁸ Cuyo máximo es hasta de cinco mil días de salario mínimo –ahora Unidades de Medida y Actualización o UMAS–.

Precisado lo anterior, **la autoridad realizó el ejercicio de ponderación** respecto a la sanción prevista en la fracción III del referido artículo 456, dado que, como se indicó, la sanción implica una limitación al derecho de ser votado de las precandidaturas del partido recurrente.

Se indicó que es dable sostener que resulta de mayor interés ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual a ser votado de Jazmín Esperanza Davis Estrada, José Ángel Pérez Hernández y Miroslava Sánchez Galván pues, tomando en consideración las particularidades del caso que se relacionaron respecto de cada uno de ellos, se consideró que la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la LGIPE, consistente en la pérdida del derecho de las precandidaturas infractoras a ser registradas como candidatas o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, era la idónea y necesaria para cumplir una función preventiva general y fomentar que se abstengan de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Destacándose en el acuerdo impugnado que **esta sanción es proporcional** también a la magnitud del daño causado a los bienes jurídicos tutelados citados.

24

6.3.2.1. Ejercicio de proporcionalidad entre la infracción acreditada y la pena aplicable

Para esta Sala, contrario a lo que expresan los recurrentes, aun cuando el Consejo General del *INE* impuso la sanción máxima, como es la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos, ello no implica *per se* o por sí, que sea desproporcional y contraria al principio *pro persona*.

Cierto es que, como lo afirman los apelantes y así lo consideró la autoridad responsable, esta sanción restringe el derecho a ser votado de las precandidaturas, motivo por el cual, en el ejercicio de individualización que llevó a cabo, realizó un *test de proporcionalidad*, concluyendo que resultaba de mayor interés ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual de Jazmín Esperanza Davis Estrada, José Ángel Pérez Hernández y Miroslava Sánchez Galván a ser votado, atento a las circunstancias particulares que en el caso se presentaron y se detallaron en líneas previas.

El ejercicio de individualización que realizó la autoridad, lejos de reflejar una interpretación literal de las normas que prevén la sanción o una aplicación



dogmática, como se afirma en las apelaciones, evidencian que se observaron los lineamientos dados en la sentencia del recurso SM-RAP-41/2021 y acumulados, pues justificó su determinación, es decir, brindó las razones por las cuales decidió optar por ésta y no por una distinta –amonestación o multa–, a fin de reprimir la conducta infractora.

En otras palabras, la autoridad no impuso la sanción de pérdida del derecho a ser registrado de las precandidaturas de MORENA de manera automática o como única consecuencia posible y directa de su actuar, como lo hizo en un primer momento en la *Resolución INE/CG294/2021*, sino que ponderó las circunstancias objetivas y subjetivas del caso, con el propósito de determinar cuál de las distintas sanciones previstas en la *LGIPE* era la que, en la especie, procedía aplicar.

Si bien el partido recurrente expresa que, respecto del artículo 229, párrafo 3, de la *LGIPE* debió realizarse un *test de proporcionalidad* para graduar la sanción que estima es inconstitucional, se tiene que su planteamiento es ineficaz; lo anterior, porque, por un lado, en el destacado precedente de esta Sala se determinó que, bajo una interpretación conforme, la sanción prevista en dicho precepto es constitucional, pero que no es la única que puede imponerse de manera automática y, por otro, porque lo que debe revisarse es la proporcionalidad de la sanción concretamente impuesta, la cual, conforme a lo expuesto por la autoridad no es excesiva.

La pérdida del derecho a ser registro como candidato era una sanción viable, toda vez que, en la resolución de esta Sala se puntualizó que el *INE* podía considerarla, pero que, para ello, resultaba necesario que graduara y ponderara la sanción, lo cual realizó y, del análisis particularizado que, respecto de cada una efectuó la autoridad, los recurrentes nada dicen, pues se limitan a sostener que ello no ocurrió y, ante ello, el partido brinda el estudio que juzga debió efectuarse, el cual no resulta procedente, toda vez que, como se evidenció, la autoridad sí lo llevó a cabo.

A la par, los recurrentes exponen que, al calificarse nuevamente la falta, no se tomó en consideración la ausencia de reincidencia y de sistematicidad de la conducta, y que no se fundó y motivó la calificación de la falta y la acreditación de dolo.

Los planteamientos son ineficaces, ya que, por una parte, del acuerdo impugnado se advierte que no se actualizaron los primeros dos elementos que el precandidato recurrente refiere y, por otra, sustenta su inconformidad contra

la acreditación del dolo en su actuar, en el hecho de no tener el deber de presentar informes de precampaña por no haberse reconocido formalmente ese carácter, por ser una obligación del partido y por tratarse de lo que juzga como un *error involuntario*; sin embargo, como se indicó en el apartado anterior, en el primer recurso de apelación, del cual derivó la determinación que se revisa, se desestimaron los agravios relacionados con la demostración de la falta y su correlativa responsabilidad, así como los relativos a la violación a su derecho de audiencia.

Por tanto, era válido que el *INE* valorara las pruebas recabadas en el procedimiento de fiscalización, a partir de los hechos acreditados y que no podían alterarse o variarse, tales como los requerimientos efectuados al partido y al recurrente, así como las manifestaciones que, en respuesta, realizaron.

Igualmente, resultan ineficaces los planteamientos del partido en cuanto a que sus precandidaturas no intentaron ocultar gastos y que no tenían reconocido ese carácter o calidad, ya que esos aspectos son ajenos a la demostración del dolo, no tienen relación con la falta de conciencia o con la voluntad de presentación del informe, sino con la acreditación de la infracción que, como se anticipó, se determinó en una sentencia previa de esta Sala.

26

De ahí que, los motivos de disenso expresados en ocasión de este recurso, vinculados con lo que, en percepción de los recurrentes, son eximentes de su responsabilidad, no tengan el alcance de derrotar las consideraciones en las que se sustentó la decisión de calificar como grave mayor la falta.

No obstante, respecto de la calificación de la falta y la determinación de que la conducta infractora fue dolosa, aun cuando se evidenció que la autoridad sí brindó las razones por las cuales arribó a esa conclusión, en el apartado siguiente se analizará si su actuar trasgredió el principio de no reformar en perjuicio de las precandidaturas de MORENA, como lo expone el partido en su escrito recursal.

6.3.2.2. Violación al principio *non reformatio in peius*

El partido recurrente señala como motivo de disenso que se vulneró el principio *non reformatio in peius* –no reformar en perjuicio– al modificarse la intencionalidad en la realización de la conducta y, derivado de ello, calificar la falta como grave mayor y dolosa.



Señala que en la primera resolución [*Resolución INE/CG294/2021*], el INE determinó que la falta era de gravedad especial y culposa, por lo que no era jurídicamente posible modificar o alterar su calificación en la nueva decisión que emitió [*Acuerdo INE/CG383/2021*].

Es **ineficaz** el agravio.

De acuerdo al principio del derecho procesal *non reformatio in peius* –no reformar en perjuicio–, un tribunal de segunda o ulterior instancia no puede negar o reducir al recurrente lo que obtuvo en la sentencia anterior, si ésta no fue impugnada por la contraparte. En esas condiciones, el impugnante no podría finalizar esa posterior instancia en una posición menos favorable a cuando la inició.

Este principio tiene como sustento la disponibilidad de los derechos involucrados a favor de las partes, pues se entiende ejercida por el recurrente de una sentencia respecto de los aspectos que no combata –y, por ende, consienta– en sus agravios, y de su contraparte por haber recibido un fallo adverso en el primer grado y no haberlo impugnado. Con ello, tutela la seguridad jurídica de la parte recurrente, pues cuando acude a combatir un fallo –con el propósito de mejorar lo ahí obtenido– el órgano jurisdiccional no puede agravar su situación jurídica.

En los casos en los que, en cumplimiento a una sentencia previa, la autoridad responsable debe emitir una nueva resolución, este principio también resulta aplicable, pues no se puede agravar la situación jurídica de quien ha recurrido una determinación para reponer el procedimiento en beneficio y respeto de sus derechos⁹; es decir, cuando se deja sin efectos una sentencia o resolución condenatoria, a pesar de que se señale que la responsable debe resolver en cuanto al fondo del asunto lo que en derecho proceda –en plenitud de jurisdicción o atribuciones–, ésta se encuentra impedida para imponer una pena mayor a la originalmente decretada en la resolución inicial¹⁰.

⁹ De conformidad con la Tesis: II.2o.P.216 P. de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: NON REFORMATIO IN PEIUS. EN ATENCIÓN A DICHO PRINCIPIO LA SALA NO PUEDE AGRAVAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL INculpADO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL, DERIVADO DE LA CONCESIÓN DE UN AMPARO ANTERIOR QUE MANDA REPONER EL PROCEDIMIENTO EN BENEFICIO Y RESPETO DE SUS DERECHOS, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, marzo de 2007, p. 1727.

¹⁰ De conformidad con la Tesis: I.1o.P.24 P. de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: EJECUCIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO QUE DEJA SIN EFECTO UNA SENTENCIA DEFINITIVA PENAL. INCORRECTA IMPOSICIÓN DE UNA PENA MAYOR A LA DECRETADA INICIALMENTE, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo V, abril de 1997, p. 235.

En la especie, la ineficacia del motivo de disenso obedece a que, en el acuerdo impugnado, el Consejo General del *INE* no agravó la situación jurídica de las precandidaturas de MORENA al graduar la sanción como grave mayor y considerarla dolosa, pues en la primera resolución que emitió no existió un pronunciamiento respecto de esos elementos por cuanto hace a Jazmín Esperanza Davis Estrada, José Ángel Pérez Hernández y Miroslava Sánchez Galván.

Precisamente, derivado de que no se realizó un ejercicio de individualización de la sanción en el que se calificara la falta y sólo se aplicó de manera automática o como consecuencia directa la pena máxima, esta Sala revocó la determinación de la autoridad y brindó criterios o directrices a observar en el examen particular de cada una de las precandidaturas.

De ahí que, en el ejercicio de proporcionalidad entre la infracción acreditada y la pena aplicable que se mandató realizar, la autoridad estaba llamada a valorar las circunstancias objetivas, subjetivas y la gravedad de la infracción para graduarla, entre ellas, *si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución*, para, a la postre, elegir del catálogo de sanciones disponibles la que estimara procedente.

28

En el examen llevado a cabo, como se anticipó, la autoridad optó por la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la *LGIPE*, consistente en la pérdida del derecho de las precandidaturas infractoras a ser registradas como candidatas y brindó las razones por las cuales descartó una distinta –amonestación o multa–, a fin de reprimir la conducta infractora, para lo cual realizó un ***ejercicio de ponderación*** ante la limitación al derecho de ser votado.

Adicionalmente, es de precisar que, en todo caso, no estamos ante una modificación o alteración de la sanción que nos lleve a considerar que se agravó la situación de las precandidaturas de MORENA, pues tanto en la primera determinación como en la segunda se optó por la misma sanción, con la diferencia de que, en la decisión que se revisa, se clasificó la conducta como dolosa y se calificó de gravedad mayor, lo cual derivó de la ponderación de múltiples aspectos en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala en una sentencia previa, sin que en ella se hubiese descartado que la autoridad considerara la pérdida del derecho a ser registros como candidatos como una sanción válida, como afirman los inconformes.



Esto es así, pues su definición quedó al arbitrio de la autoridad, ya que la sentencia de esta Sala sólo limitaba su actuar al análisis de las circunstancias que, en cada caso, rodeaban la infracción y a exponer de manera fundada y motivada, por qué se impondría determinada sanción y no otra, descartando una aplicación automática como lo hizo en un inicio.

6.3.2.3. Monto o beneficio involucrado como elemento para definir la sanción

Por último, en lo que ve al examen de legalidad de la sanción, también resulta ineficaz el agravio en el que los recurrentes expresan fue incorrecto que se dejara de considerar el *monto económico* o beneficio involucrado como un elemento para definir la afectación a los bienes jurídicos tutelados y determinar la sanción, porque el costo de la propaganda detectada por el *INE* y que consideró como un acto de precampaña, representa un porcentaje mínimo en relación con el tope de gastos de precampaña aprobado y porque, en su percepción, incorrectamente, se hacen suposiciones sobre otros gastos mayores.

La ineficacia del planteamiento atiende al hecho de que, como se razonó líneas antes, la autoridad responsable descartó que el monto o cantidad involucrada sirviera de base o sustento para determinar la afectación a los bienes jurídicamente tutelados por la omisión de presentar informes, ya que la actitud omisa evade los alcances de la fiscalización; por tanto, 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 de los gastos detectados a cada una de las precandidaturas de MORENA.

Se razonó en el acuerdo impugnado que la afectación de dichos bienes –transparencia, rendición de cuentas y equidad la contienda–, implica un daño mayor al reflejado en el monto económico de los *hallazgos* detectados por la autoridad fiscalizadora y tomarlo en consideración conllevaría a que los sujetos obligados consideren que es más benéfico sólo hacerse cargo de una sanción económica que reportar el total de sus operaciones y someterse a un procedimiento de fiscalización integral.

Conclusión que se estima correcta, toda vez que, el monto o cantidad involucrada no lograría el fin disuasivo y ejemplar que se busca con la sanción, pues el considerarlo parte de la base de que existen conductas que tienen un componente patrimonial relevante, ya sea porque el infractor obtuvo un

beneficio económico con la comisión de la conducta trasgresora de la norma, o bien, ocasionó un perjuicio, por lo que, en el primer caso, la importancia del monto radica en que nadie puede beneficiarse de la comisión de una conducta ilícita y, por ello, la sanción debe tomarlo en cuenta.

Lo cual no ocurre en la especie, pues la conducta atribuida a las precandidaturas de MORENA consiste en la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña, conducta que no genera una afectación pecuniaria y tampoco les reporta un beneficio económico a los infractores, sino que obstaculiza de manera relevante el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral.

De ahí que, al tratarse de una infracción de resultado, resulta ineficaz el agravio en el que los recurrentes expresan que, al ser una cantidad mínima el *quantum* de los hallazgos [\$5,640.00 cinco mil seiscientos cuarenta pesos 00/100 M.N.], comparados con el tope de gastos de precampaña, procedía que la autoridad *atemperara* su responsabilidad e impusiera una sanción menor, pues conforme se indicó, su actuar obstaculizó que el *INE* desplegara las funciones de fiscalización constitucionalmente encomendadas.

30 El criterio que en este fallo se aborda es acorde a lo resuelto por la Sala Superior de este Tribunal Electoral al decidir el recurso SUP-RAP-108/2021 y acumulados, así como el diverso recurso SUP-JDC-623/2021 y acumulados.

En consecuencia, al no controvertirse frontalmente las razones dadas por el Consejo General del *INE* en el ejercicio de individualización de la sanción, por lo ineficaz de los agravios hechos valer, lo procedente es **confirmar** el *Acuerdo INE/CG383/2021*.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumula el expediente SM-RAP-89/2021 al diverso SM-RAP-88/2021, por lo que debe glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del asunto acumulado.

SEGUNDO. Se confirma, en la materia de controversia, el acuerdo INE/CG383/2021 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.



En su oportunidad, **archívense** los expedientes como asuntos concluidos; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, 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.