

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-90/2021

APELANTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INE

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: SIGRID LUCIA MARÍA GUTIÉRREZ ANGULO Y GERARDO MAGADÁN BARRAGÁN

Monterrey, Nuevo León, a 12 de mayo de 2021.

Sentencia de la Sala Monterrey que **confirma**, en la parte impugnada, la resolución del Consejo General del INE en la que sancionó al precandidato Óscar Novella, con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a diputado federal de Morena por el 03 distrito electoral en Zacatecas, porque no presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña; **porque esta Sala considera** que: **i) respecto a la responsabilidad**, es ineficaz lo planteado sobre la supuesta vulneración a la presunción de inocencia de Óscar Novella, porque se trata de un aspecto que no se hizo valer en la impugnación previamente presentada en esta misma cadena impugnativa, y **ii) en cuanto a la individualización**, porque: **a.** Es ineficaz lo alegado respecto a que el INE no valoró que Óscar Novella sí presentó su informe de ingresos y gastos de precampaña, como base para sostener que la gravedad de falta debió ser menor, pues es un hecho que ya fue desestimado en la ejecutoria anterior, **b.** La determinación de la sanción en el caso de falta de presentación de informe se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, sin que resulte determinante el monto del gasto detectado e involucrado, **c.** Es ineficaz lo alegado respecto a que la sanción derivó de que la autoridad responsable calificó con mayor gravedad la falta, porque, con independencia de la calificación de la falta, desde un primer momento, la falta se consideró grave y la consecuencia, que derivó de la ponderación de múltiples aspectos, fue la cancelación del registro, de manera que tampoco tiene razón el impugnante en cuanto a que la revocación de la sanción no podría nuevamente imponer la cancelación del registro, y **d.** Finalmente, es ineficaz lo alegado por el impugnante en cuanto a que el artículo 229, párrafo 3 de LEGIPE es inconstitucional, y que la sanción es indebida, bajo el argumento de que debió realizarse un *test de proporcionalidad* para graduar la sanción impuesta, porque esta Sala considera que, **por un lado**, como se resolvió en la sentencia

precedente de este Tribunal sobre esta controversia, que dicha norma no es inconstitucional, debido a que bajo una interpretación conforme no es la única que puede imponerse, y **por otro**, en el caso de la sanción impuesta, lo que debe de revisarse es la **proporcionalidad de la sanción concretamente impuesta**, la cual, conforme a lo expuesto por la autoridad no es excesiva.

Índice

Glosario2
 Competencia, acumulación y procedencia2
 Antecedentes3
 Estudio de fondo7
 Apartado preliminar. Materia de controversia7
 Apartado I. Decisión general8
 Apartado II. Desarrollo de la decisión9
 Tema i. Ineficacia de los planteamientos sobre la responsabilidad de Óscar Novella9
 Tema ii. Planteamientos sobre la individualización la sanción16
 Resolutivo43

Glosario

Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley General/LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Óscar Novella:	Óscar Rafael Novella Macías.
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Resolución:	Resolución INE/CG385/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de La Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial De La Federación, recaída al recurso de apelación identificado con la clave SM-RAP-38/2021.
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Unidad Técnica/UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización de Instituto Nacional Electoral.

2

Competencia, acumulación y procedencia

1. Competencia. Esta Sala Monterrey es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se controvierte una resolución del Consejo General del INE, derivada de un procedimiento de fiscalización, en la que se impone como sanción la pérdida de registro de un precandidato de Morena a diputado federal de Morena por el 03 distrito electoral en Zacatecas, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la cual este órgano ejerce su jurisdicción¹.

2. Requisitos procesales. Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos de los acuerdos de admisión².

Antecedentes³

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

² Véase los acuerdos de admisión correspondientes.

³ **Hechos relevantes** que se advierten de las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes.

I. Revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña en el proceso electoral federal en Zacatecas

1. El 28 de octubre de 2020, el INE dio a conocer los **plazos para la fiscalización** de los informes de ingresos y gastos de precampaña para el proceso electoral federal ordinario 2020-2021 para diputados federales⁴.

2. El 3 de febrero de 2021⁵, **concluyó el plazo** para que los **precandidatos a diputados federales presentaran los informes** de ingresos y gastos realizados durante la etapa de precampañas, en el proceso electoral federal 2021.

3. El 15 de febrero, la **Unidad Técnica requirió a Morena** para que presentara la información relacionada con propaganda que omitió reportar, derivada del monitoreo en internet realizado por dicha autoridad⁶. Sin embargo, **Morena no presentó escrito o respuesta** alguna al requerimiento.

4. El 4 de marzo, la **Unidad Técnica requirió por segunda ocasión** a Morena, para que remitiera la documentación que acreditara los gastos relacionados con el mecanismo utilizado para la selección de las candidaturas registradas para el proceso interno⁷.

3

⁴ INE/CG519/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña, del proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021. En el cual el INE, estableció que, concretamente en el estado de Zacatecas, en lo que hace a las precampañas y apoyo ciudadano, la fecha límite para la entrega de los informes sería el 22 de enero de 2021, la notificación de Oficios de Errores y Omisiones el 8 de febrero, la respuesta a Oficios de Errores y Omisiones el 15 de febrero, la emisión del Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización el 9 de marzo, la aprobación de la Comisión de Fiscalización el 15 de marzo, la presentación al Consejo General el 18 de marzo y la aprobación del Consejo General el 25 de marzo.

⁵ En adelante, todas las fechas se refieren al año 2021, salvo precisión en contrario.

⁶ Derivado del monitoreo en internet, se observó propaganda de Diputados Federales con la intención de reelegirse ostentándose como precandidatos; sin embargo, el partido no realizó el registro de precandidatos para este proceso electoral; no obstante, se debieron presentar los informes de precampaña correspondientes.

La propaganda se detalla en el **Anexo 3.5.9.1** del presente oficio.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

En caso de que los gastos hayan sido realizados por el sujeto obligado;

- El o los comprobantes que amparen los gastos efectuados con todos los requisitos establecidos en la normativa.

- Las evidencias del pago en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" o de las transferencias bancarias.

- El o los avisos de contratación respectivos.

En caso de que correspondan a aportaciones en especie;

- El o los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos en la normativa.

- El o los contratos de donación o comodato, debidamente requisitados y firmados.

- Dos cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios, por cada aportación realizada.

- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.

En caso de una transferencia en especie:

- El recibo interno correspondiente.

En todos los casos;

- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.

- El informe de precampaña.

- Las aclaraciones que a su derecho convenga.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la LGPP; 46, 46 bis, 126, 127, 203, 204 y 241, numeral 1, inciso h), del RF.

⁷ En esa tesitura, me dirijo a usted para hacer de su conocimiento la observación que a continuación se indica, en un plazo **3 días naturales** contados a partir de la notificación del presente oficio, proporcione en el SIF las aclaraciones y rectificaciones pertinentes, así como la documentación comprobatoria y contable que se requiera.

Encuestas y estudios para la determinación de candidaturas

De la revisión al SIF tanto en la contabilidad de operación ordinaria, como en la de precampaña, no se observó el registro de gastos por concepto de encuestas, asambleas, convenciones o cualquier otro método que esté relacionado con el mecanismo utilizado para la selección de las candidaturas que fueron registradas para el proceso de selección interna que se hubiese establecido en apego a sus estatutos internos.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

5. El 8 de marzo, Morena en respuesta expresó que no registró a ningún precandidato, ni realizó precampañas para los cargos de diputados federales en Zacatecas, por lo que, ninguna persona tuvo la calidad de precandidato, no se celebraron actos de precampañas, ni se erogaron recursos económicos⁸.

- Señalar el método establecido mediante el cual se realizó la determinación de las candidaturas elegidas para ser registradas en el periodo de campaña, informando cuándo se llevaron a cabo, número de personas que participaron en el levantamiento y los gastos relacionados con el mismo.

- Nombre de las personas que en los procesos selectivos buscaban una candidatura a través del método que hubiese sido utilizado.

- Los motivos por lo que no fueron registrados los ingresos y gastos en la contabilidad del ejercicio ordinario o en su momento en la precampaña.

- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

[..]

Para dar atención al presente oficio, deberá cargar el escrito de respuesta en la Concentradora Nacional, en una póliza en los siguientes términos:

- Póliza de diario en ceros

- Tipo de evidencia: Otros

- Afectando la cuenta de gastos por amortizar en cargo y abono en ceros

- Fecha de operación: Último día del periodo de precampaña

- Descripción del movimiento: Retroalimentación al oficio INE/UTF/DA/10322/2021.

⁸ En relación a los motivos por lo que no fueron registrados ingresos y gastos en la contabilidad del ejercicio ordinario o en su momento en la precampaña, se informa que es un hecho notorio y público que se invoca en términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que esta representación informó oportunamente, que el partido político Morena no registró a ningún precandidato, ni realizó precampaña para los cargos de elección popular de diputados, municipales, sindicaturas y regidurías en el marco del Proceso Electoral Ordinario 2021 en dicha entidad federativa, por consiguiente, ninguna persona tuvo la calidad de precandidato de los cargos referidos tuvo la calidad de precandidato y no se celebraron actos de precampañas ni se erogaron recursos económicos del partido político en cuestión para la ejecución de dichas actividades.

Ahora bien, como es de su conocimiento, de conformidad con el artículo 72 de la Ley General de Partidos Políticos, fracción 2, inciso c, de la Ley General de Partidos Políticos y el acuerdo INE/CG518/2020, el gasto de los procesos internos de selección de candidatos corresponde al rubro de Operación Ordinaria.

"Artículo 72.

2. Se entiende como rubro de gasto ordinario:

c) El gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno;

Por último, es menester hacer del conocimiento de esa autoridad electoral, que con fecha 30 de enero de 2021, el Comité Ejecutivo Nacional de Morena emitió La Convocatoria "a los procesos internos para la selección de candidaturas para: diputación al Congreso Local a elegirse por el principio de mayoría relativa y representación proporcional; y miembros de los ayuntamientos de elección popular directa y, en su caso, miembros de las alcaldías y concejalías para los procesos electorales 2020- 2021 en las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos.

En la base 2 de dicha Convocatoria se estableció que la Comisión Nacional de Elecciones dará a conocer la relación de solicitudes de registro aprobadas de los aspirantes a las distintas candidaturas, por lo que respecta a diversas entidades aun no fenece la fecha límite.

En tal sentido, debemos observar los tiempos para cada entidad federativa y poder señalar las candidaturas aprobadas, sin embargo, es de precisar que la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos, como la correspondiente a sus estrategias políticas, la contienda en todo tipo de acuestas por ellos ordenada, su metodología y resultados se considera reservada, lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley General de Partidos Políticos.

En relación a los motivos por lo que no fueron registrados ingresos y gastos en la contabilidad del ejercicio ordinario o en su momento en la precampaña, se informa que es un hecho notorio y público que se invoca en términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que esta representación informó oportunamente, que el partido político Morena no registró a ningún precandidato, ni realizó precampaña para los cargos de elección popular de diputados, municipales, sindicaturas y regidurías en el marco del Proceso Electoral Ordinario 2021 en dicha entidad federativa, por consiguiente, ninguna persona tuvo la calidad de precandidato de los cargos referidos tuvo la calidad de precandidato y no se celebraron actos de precampañas ni se erogaron recursos económicos del partido político en cuestión para la ejecución de dichas actividades.

Ahora bien, como es de su conocimiento, de conformidad con el artículo 72 de la Ley General de Partidos Políticos, fracción 2, inciso c, de la Ley General de Partidos Políticos y el acuerdo INE/CG518/2020, el gasto de los procesos internos de selección de candidatos corresponde al rubro de Operación Ordinaria.

"Artículo 72.

2. Se entiende como rubro de gasto ordinario:

c) El gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno;

Por último, es menester hacer del conocimiento de esa autoridad electoral, que con fecha 30 de enero de 2021, el Comité Ejecutivo Nacional de Morena emitió La Convocatoria "a los procesos internos para la selección de candidaturas para: diputación al Congreso Local a elegirse por el principio de mayoría relativa y representación proporcional; y miembros de los ayuntamientos de elección popular directa y, en su caso, miembros de las alcaldías y concejalías para los procesos electorales 2020- 2021 en las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos.

En la base 2 de dicha Convocatoria se estableció que la Comisión Nacional de Elecciones dará a conocer la relación de solicitudes de registro aprobadas de los aspirantes a las distintas candidaturas, por lo que respecta a diversas entidades aun no fenece la fecha límite.

En tal sentido, debemos observar los tiempos para cada entidad federativa y poder señalar las candidaturas aprobadas, sin embargo, es de precisar que la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos

6. El 7 de marzo, la **Unidad Técnica requirió** a Óscar Novella, para que, en un plazo de **3 días naturales**, hiciera las aclaraciones respecto de la propaganda en la red social Facebook, señalara si se había registrado como precandidato por algún partido, si se le había dado un registro o no, además de que explicara el por qué no había presentado su informe de gastos de precampaña⁹.

 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL	UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN Oficio Núm. INE/UTF/DA/9868/2021 ASUNTO. - Oficio de solicitud de información derivado de los monitoreos y procedimientos de campo realizados durante el periodo de Precampaña del Proceso Electoral Federal y Local Concurrente 2020-2021 Ciudad de México, 03 de marzo de 2021.
C. OSCAR RAFAEL NOVELLA MACÍAS CRO DE SAN LUIS 103 - ZACATECAS 98000, ZACATECAS, ZACATECAS PRESENTE	
<small>De conformidad con lo establecido por los artículos 41, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como 32, numeral 1, inciso a), fracción VI; 44; numeral 7, inciso J); 190, 191, numeral 1, inciso d), 192, numeral 1, incisos a), b), y l); 196, numeral 1 y 199, numeral 1, incisos a), b), d) y e); 200, numeral 2, 369, 378, 380, 425, 426, 427, 428, 429 y 430, 445, 446 y 456, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIEPE); 7, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los sujetos obligados durante el proceso electoral; y la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización, es el órgano técnico facultado para la revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, precandidaturas, candidaturas, aspirantes y candidaturas independientes, respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban, por cualquier tipo de financiamiento, y en el ejercicio de dicha facultad, puede requerir a personas físicas o morales, públicas o privadas, información necesaria relativa a las operaciones que realicen con los partidos políticos, para el cumplimiento de sus áreas.</small>	

7. En respuesta, el 10 de marzo, **Óscar Novella manifestó** que no podía dar contestación, porque no se precisaba la ubicación de la propaganda o publicaciones que se le atribuían y aunque contaba con un sitio web, éste tenía carácter informativo inherente a su cargo como legislador, asimismo, refirió que en una entrevista radiofónica corrigió la denominación de elección consecutiva sin realizar algún tipo de acto de promoción a su persona, aunado a que, nunca ha manifestado querer contender a otro cargo de elección pública¹⁰.

5

políticos, como la correspondiente a sus estrategias políticas, la contienda en todo tipo de acuestas por ellos ordenada, su metodología y resultados se considera reservada, lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley General de Partidos Políticos.

⁹ En esa tesitura, me dirijo a usted para hacer de su conocimiento la observación que a continuación se indica, en un plazo **3 días naturales** contados a partir de la notificación del presente oficio, proporcione en el SIF las aclaraciones y rectificaciones pertinentes, así como la documentación comprobatoria y contable que se requiera.

Encuestas y estudios para la determinación de candidaturas

De la revisión al SIF tanto en la contabilidad de operación ordinaria, como en la de precampaña, no se observó el registro de gastos por concepto de encuestas, asambleas, convenciones o cualquier otro método que esté relacionado con el mecanismo utilizado para la selección de las candidaturas que fueron registradas para el proceso de selección interna que se hubiese establecido en apego a sus estatutos internos.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- Señalar el método establecido mediante el cual se realizó la determinación de las candidaturas elegidas para ser registradas en el periodo de campaña, informando cuándo se llevaron a cabo, número de personas que participaron en el levantamiento y los gastos relacionados con el mismo.

- Nombre de las personas que en los procesos selectivos buscaban una candidatura a través del método que hubiese sido utilizado.

- Los motivos por lo que no fueron registrados los ingresos y gastos en la contabilidad del ejercicio ordinario o en su momento en la precampaña.

- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

[..]

Para dar atención al presente oficio, deberá cargar el escrito de respuesta en la Concentradora Nacional, en una póliza en los siguientes términos:

- Póliza de diario en ceros

- Tipo de evidencia: Otros

- Afectando la cuenta de gastos por amortizar en cargo y abono en ceros

- Fecha de operación: Último día del periodo de precampaña

- Descripción del movimiento: Retroalimentación al oficio INE/UTF/DA/10322/2021.

¹⁰ Al respecto, es importante señalar que de la revisión que se realizó al Sistema Nacional de Registro de Precandidaturas y Candidatos, no se localizó que hubiera registrado su precandidatura. Asimismo, tampoco se localizó la presentación de informes de ingresos y de gastos de precampaña, correspondiente al Proceso Electoral Federal Local concurrente 2020-2021, en el Sistema Integral de Fiscalización.

8. El 25 de marzo, el **INE sancionó** a Óscar Novella con la **pérdida de su registro como candidato** a diputado federal de Morena por el 03 distrito electoral en Zacatecas, por la omisión de presentar su informe de precampaña (INE/CG198/2021).

II. Primer recurso de apelación ante la SRM

1. Inconforme con la determinación de pérdida de registro como candidato, **Óscar Novella presentó recurso de apelación** (SM-RAP-38/2021) con la pretensión de que la Sala Monterrey revocara la resolución del Consejo General del INE, y a su vez, le otorgara su registro como candidato a diputado federal de Morena por el 03 distrito electoral en Zacatecas, en el actual proceso electoral.

2. El 16 de abril, esta **Sala Monterrey revocó** el acuerdo que ordenó la cancelación del registro del mencionado impugnante, al considerar que el Consejo General del INE dejó de reconocer, en apego a una *interpretación conforme*, que entre las posibles sanciones no sólo estaba la cancelación del registro, sino todas las establecidas en la normatividad, de manera que ordenó al INE la emisión de una nueva resolución en la que: por un lado, dejara firmes los temas siguientes: que no se afectó el derecho de audiencia del impugnante, que sí tuvo la calidad de precandidato, y que la falta acreditada es la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña (y no la presentación tardía o extemporánea); y por otro lado, la nueva determinación **únicamente tendría la finalidad de calificar nuevamente la falta e individualizar** la sanción a efecto de determinar la sanción aplicable, en un análisis de proporcionalidad, y con base en ello, imponer cualquiera de las previstas en el artículo 456 de la LEGIPE.

Todo con la precisión de que la individualización de la sanción se realizara sin variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización¹¹.

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

Procedimientos de campo

Monitoreos

Páginas de internet.

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

Se le solicita presentar lo siguiente:

Señale si se le postuló como persona precandidata por un algún partido político o corresponde a una candidatura independiente. En caso afirmativo, presente la evidencia del registro y, en caso negativo, las razones por las que no se registró y por las que no se presentó el informe de ingresos y gastos correspondiente ante esta autoridad fiscalizadora.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 200, numeral 2; 369, 378, 429, 445, 446 y 456, párrafo 1, inciso c) de la LEGIPE.

¹¹ En concreto, en el apartado de efectos se estableció: *La individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización.*



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

Estudio de fondo

Apartado preliminar. Materia de controversia

1. En la resolución impugnada¹², en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala, el Consejo General del INE **emitió una nueva determinación, en la que, en el ejercicio de individualización**, ahora sí considera las diversas sanciones y determina imponer la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a diputado federal de Morena por el 03 distrito electoral en Zacatecas, en el proceso electoral federal 2021, porque la omisión absoluta de presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, genera una afectación, entre otros, a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia (sin que resulte trascendente el monto involucrado), que son de mayor trascendencia al interés del aspirante.

2. Pretensión y planteamientos¹³. El promovente **pretende** que se revoque la resolución impugnada, para que se deje sin efectos la sanción consistente en la pérdida del derecho de Óscar Novella a ser registrado como candidato a diputado federal de Morena por el 03 distrito electoral en Zacatecas, en el proceso electoral federal 2021, para lo cual hace valer los planteamientos: **i) respecto de la responsabilidad**, el recurrente aduce que el INE vulneró su presunción de inocencia, y **ii) en cuanto la individualización** de la sanción refieren que: **a.** la gravedad de la falta debió ser menor, porque el INE no valoró que Óscar Novella sí presentó el informe de gastos de precampaña, **b.** el INE no tomó en cuenta que el monto involucrado por la omisión de reportar la propaganda era de \$87,000.00 para imponer la sanción, pues el monto únicamente corresponde al 5% del límite de gastos de precampaña, **c.** es incorrecto que la autoridad responsable calificara con mayor gravedad la falta en la nueva resolución, **d.** la autoridad administrativa debió realizar un test de proporcionalidad para determinar si la pérdida de registro como candidato restringe el derecho a ser votado (artículo 229, párrafo 3 de LEGIPE).

¹² Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de La Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial De La Federación, recaída al recurso de apelación identificado con la clave SM-RAP-38/2021 de 23 de abril.

¹³ Conforme con la demanda presentada el 27 de abril. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente, admitió la demanda y, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró la instrucción.

3. Cuestiones a resolver. Determinar si, a partir de lo considerado por la responsable y los agravios expuestos por el apelante: **i) respecto de la responsabilidad:** **a.** ¿Si esta Sala Monterrey está autorizada para conocer los alegatos sobre la presunción de inocencia de Óscar Novella? y **ii) en cuanto a la individualización de la sanción,** ¿Si la autoridad responsable valoró que Óscar Novella presentó su informe para calificar la gravedad de la infracción y la sanción?, **b.** ¿Si el INE debió tomar en cuenta el monto involucrado para establecer la sanción?, **c.** ¿Si es correcto que la responsable calificara con mayor gravedad la falta en la nueva resolución?, **d.** ¿Si esta Sala Monterrey está autorizada para conocer los alegatos respecto a que la autoridad administrativa debió realizar un test de proporcionalidad del artículo 229, párrafo 3 de LEGIPE?

Apartado I. Decisión general

Esta Sala Monterrey considera que debe **confirmarse** la determinación del Consejo General del INE en la parte en la que se estudia y sanciona al precandidato Morena a diputado federal por el 03 distrito electoral en Zacatecas, con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato por la falta de presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña; **porque esta Sala considera** que: **i) respecto a la responsabilidad,** es ineficaz lo planteado sobre la supuesta vulneración a la presunción de inocencia de Óscar Novella, porque se trata de un aspecto que no se hizo valer en la impugnación previamente presentada en esta misma cadena impugnativa y **ii) en cuanto a la individualización,** porque: **a.** Lo alegado respecto a que el INE no valoró que Óscar Novella sí presentó su informe de ingresos y gastos de precampaña, como base para sostener que la gravedad de falta debió ser menor, es un hecho que ya fue desestimado en la ejecutoria anterior, en la que consideró que la presentación ante el partido es insuficiente para cumplir con su obligación, de manera que, si la premisa de la que parte el impugnante es inexacta, no puede servir de sustento para la conclusión que pretendían seguir de la misma, en cuanto a que por ese hecho debía atenuarse la gravedad de la infracción, **b.** Lo afirmado en relación a que el monto involucrado a era de \$87,000.00, es decir, corresponde al 5% del límite de gastos de precampaña resulta ineficaz, porque la definición de la sanción se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, sin que resultara determinante el monto del gasto detectado e involucrado, **c.** Es ineficaz lo alegado respecto a que la sanción derivó de que la autoridad responsable calificó con mayor gravedad la falta, porque, con independencia de la calificación



de la falta, desde un primer momento, la falta se consideró grave y la consecuencia, que derivó de la ponderación de múltiples aspectos, fue la cancelación del registro, de manera que tampoco tiene razón el impugnante en cuanto a que la revocación de la sanción no podría nuevamente imponer la cancelación del registro, y **d.** Finalmente, es ineficaz lo alegado por el impugnante en cuanto a que el artículo 229, párrafo 3 de LEGIPE es inconstitucional, y que la sanción es indebida, bajo el argumento de que debió realizarse un *test de proporcionalidad* para graduar la sanción impuesta, porque esta Sala considera que, **por un lado**, como se resolvió en la sentencia precedente de este Tribunal sobre esta controversia, que dicha norma no es inconstitucional, debido a que bajo una interpretación conforme no es la única que puede imponerse, y **por otro**, en el caso de la sanción impuesta, lo que debe de revisarse es la **proporcionalidad de la sanción concretamente impuesta**, la cual, conforme a lo expuesto por la autoridad no es excesiva.

Apartado II. Desarrollo de la decisión.

Tema i. Ineficacia de los planteamientos sobre la responsabilidad de Óscar Novella

1. Planteamiento central. El recurrente refiere, **respecto de la responsabilidad**, que el INE vulneró la presunción de inocencia de Óscar Novella, porque no existe pronunciamiento alguno sobre su responsabilidad de afectar los principios de rendición de cuentas y transparencia

2. Decisión. Es **ineficaz** lo planteado sobre la supuesta vulneración a la presunción de inocencia de Óscar Novella, porque se trata de un aspecto que no se hizo valer en la impugnación previamente presentada en esta misma cadena impugnativa.

3. Desarrollo de la decisión

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

Esta Sala Monterrey¹⁴, en apego a la doctrina judicial de la SCJN¹⁵ y la Sala Superior¹⁶, ha sostenido el criterio de que los tribunales u órganos encargados de la resolución de un asunto, en términos generales, sólo están autorizados para analizar las cuestiones que les son planteadas por las partes en la primera impugnación presentada en la misma secuencia procesal o cadena formada para la resolución de un asunto.

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

¹⁴ Véase el **SM-JRC-68/2019**, en el que esta Sala consideró, esencialmente, que: *Como se anticipó, los motivos de inconformidad son ineficaces, pues los agravios son reiterativos al hacerse valer respecto a un punto de derecho que ya fue objeto de estudio al resolverse el expediente SM-JDC-231/2019 y acumulado [...]*

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

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

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

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

¹⁵ Jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.), de la SCJN, de rubro y contenido: AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL. La circunstancia de que la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, se edifique en aspectos que rigen sólo para el juicio de amparo indirecto y que son incompatibles con el directo -por lo que cuando en esta vía se controvierta la regularidad constitucional de una disposición legal, al no reclamarse como acto destacado, no puede determinarse que debe constreñirse al primer acto de aplicación en perjuicio del gobernado, sino que puede tratarse de ulteriores actos de aplicación-, no implica que los quejosos no deban atender a las reglas de la litis y a los principios procesales que rigen en el juicio de amparo directo, como es la institución jurídica de la preclusión, que implica la pérdida de un derecho procesal por no haberse ejercitado oportunamente. Por consiguiente, cuando la norma que se pretende impugnar en una demanda de amparo directo se aplicó en diversos actos que tienen una misma secuela procesal, es decir, que derivan de un procedimiento común, y el quejoso promovió con anterioridad un juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es evidente que ya no está facultado para hacer valer dicha cuestión en el juicio de amparo que promueva con posterioridad, y no porque haya consentido la disposición legal relativa, al no tener aplicación ese criterio en el amparo uniinstancial, sino porque en virtud de la figura jurídica de la preclusión perdió el derecho de impugnar la constitucionalidad de la norma al no haberlo deducido en el momento procesal oportuno, habida cuenta que la cuestión de constitucionalidad no formó parte de la litis del amparo anterior, por lo que no puede examinarse por el tribunal de amparo, toda vez que precluyó su derecho para introducir argumentos novedosos por más que versen sobre cuestiones de constitucionalidad.

¹⁶ La Sala Superior al resolver el SUP-REC-579 determinó: [...]Sobre este punto, la Sala Regional tuvo en consideración el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a que, **habiéndose impugnado previamente una decisión**, si se desestiman los agravios respectivos sin que el promovente interponga el recurso correspondiente a fin de obtener un mayor beneficio con el eventual pronunciamiento sobre la regularidad normativa de lo impugnado, **precluye el derecho para controvertir el aspecto de derecho en un juicio posterior promovido dentro de la misma secuela procesal**[...]

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

*[...] como lo refirió la Sala Monterrey, **ese control se debió solicitar cuando el Tribunal local dictó sentencia en los expedientes 24/2019 y 35/2019 acumulados**, en consecuencia, tal planteamiento no puede ser parte de la litis de este recurso.*



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

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

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

11

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

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

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

En la demanda presentada por Óscar Novella, contra la pérdida de su registro como candidato a diputado federal en Zacatecas postulado por Morena, que dio lugar a la formación del recurso de apelación SM-RAP-38/2021, en sentencia de 16 de abril, el impugnante señaló:

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

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

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

12

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

- En cuanto la **acreditación de la infracción**, que el recurrente sí tuvo el carácter de precandidato, porque ante la existencia de un procedimiento interno de selección de candidaturas, con independencia de la forma en que se denomine, los ciudadanos que participen tendrán el carácter de precandidatos y, por ende, la obligación de Óscar Novella de presentar su informe ante el órgano del partido, y este, a su vez ante la autoridad electoral.

- **En relación a la responsabilidad del recurrente** en la comisión de la infracción, la presentación del informe de precampaña ante Morena no exime al apelante de su presentación ante la autoridad administrativa electoral¹⁷.
- Finalmente, respecto a la **individualización de la sanción**, se determinó que los preceptos que prevén la sanción no son inconstitucionales, porque, en apego a una *interpretación conforme*, tendrían que considerarse que entre las posibles sanciones no sólo estaba la cancelación del registro, sino todas las establecidas en la normatividad, de manera que, la aplicación directa de la sanción de cancelación resultó inadecuada.
- **Por tanto**, se **revocó** la resolución del Consejo General del INE que sancionó, entre otros, a Óscar Novella por la omisión de presentar su informe precampaña, y se ordenó la emisión de una nueva, en la que:

Por un lado, el INE tendría que dejar firmes los temas siguientes: que no se afectó el derecho de audiencia del impugnante, que sí tuvo la calidad de precandidato, y que la falta acreditada es la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña (y no la presentación tardía o extemporánea).

13

Por otro lado, la nueva determinación **únicamente tendría la finalidad de calificar nuevamente la falta e individualizar** la sanción a efecto de determinar

¹⁷ Por otra parte, el actor manifiesta haber presentado ante el partido MORENA, sus informes de precampaña en cero, y exhibe como prueba de ello, el oficio sellado por dicho instituto, con el fin de probar en esta instancia que cumplió con su obligación.

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

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

Ahora, de la contestación dada por el actor, y ante la falta de respuesta por parte de MORENA, se desprende que **fueron omisos** en presentar ante la UTF los informes de precampaña, aun cuando dicha autoridad les solicitó la presentación de la documentación necesaria para dar cumplimiento a sus obligaciones y estos, supuestamente fueron entregados por los hoy apelantes ante el partido, por lo tanto, resultó correcto que en el Dictamen y en la Resolución el INE determinara que no cumplieron con la obligación.

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

Aun cuando es cierto que esta autoridad jurisdiccional ha sostenido en la tesis LIX/2015 de rubro "**INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS**",¹⁷ para que se dé la posibilidad de exentar de responsabilidad a las precandidaturas, como lo reiteró la Sala Superior, resulta indispensable que esa defensa y supuesta entrega del informe se haga valer y se acredite desde el primer momento en que son requeridos y emplazados por la autoridad administrativa electoral y no después de la sanción ante la instancia jurisdiccional.

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

Ahora, aun y cuando lo hubiese presentado, lo cual no se demuestra, es que, la autoridad puede sancionar con la cancelación del registro, por ser esta una sanción aplicable desde la falta de presentación del informe por parte del partido, con lo cual, se descarta la posibilidad que propone el agravio en cuanto a que, de darse esa condición no pueda ser cancelada una candidatura.

Si esta Sala Regional considerara que lo planteado por el apelante es acertado, y que debe restituirse la candidatura, esto sería tanto como dejar de observar la responsabilidad directa del partido político en la presentación de dicho informe, lo cual desde luego no es atinado.

la sanción aplicable, en un análisis de proporcionalidad, y con base en ello, imponer cualquiera de las previstas en el artículo 456 de la LEGIPE.

Todo con la precisión de que la individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización¹⁸.

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

14

3.3 Valoración. En atención a ello, como se anticipó, resulta ineficaz el planteamiento hecho valer por el impugnante, respecto de la responsabilidad, el INE vulneró la presunción de inocencia de Óscar Novella, porque no existe pronunciamiento alguno sobre su responsabilidad de afectar los principios de rendición de cuentas y transparencia.

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

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

¹⁸ En concreto, en el apartado de efectos se estableció: *La individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización.*



Situación que en el caso se actualiza, porque lo alegado sobre la supuesta vulneración a la presunción de inocencia de Óscar Novella, no se hizo valer en el primer recurso de apelación SM-RAP-38/2021, según se advierte de la demanda presentada en el mismo, así como de lo contestado por este Tribunal (que no fue objeto de impugnación por falta de estudio de algún planteamiento), y que sólo se refieren a los aspectos resumidos.

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

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

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

15

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

3.2. Además, en todo caso, el derecho de presunción de inocencia tiene múltiples vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular aspectos de un proceso sancionador, opera hasta el momento en que se determina en definitiva la responsabilidad del infractor; de manera que como en la especie tal aspecto ya fue definido en una sentencia previa y sólo resta examinar lo relativo a la individualización de la infracción, no es factible emprender el estudio de ese postulado en esta ejecutoria.

Ello, sin que se actualice alguna situación excepcional derivada de la emisión del nuevo acuerdo, porque, conforme a lo indicado, lo único que fue objeto de nuevo análisis es lo correspondiente a la individualización de la sanción, concretamente, la calificación de la falta y definición de la sanción, incluso, sujeta o considerando que ciertos aspectos ya habían sido definidos o resueltos por este Tribunal.

Tema ii. Planteamientos sobre la individualización la sanción

Como se anticipó, son **ineficaces e infundados** los agravios sobre el tema, porque: **a.** Lo alegado respecto a que el INE no valoró que Óscar Novella sí presentó su informe de ingresos y gastos de precampaña, como base para sostener que la gravedad de falta debió ser menor, es un hecho que ya fue desestimado en la ejecutoria anterior, en la que consideró que la presentación ante el partido es insuficiente para cumplir con su obligación, de manera que, si la premisa de la que parte el impugnante es inexacta, no puede servir de sustento para la conclusión que pretendían seguir de la misma, en cuanto a que por ese hecho debía atenuarse la gravedad de la infracción, **b.** Lo afirmado en relación a que el monto involucrado a era de \$87,000.00, es decir, lo correspondiente al 5% del límite de gastos de precampaña resulta ineficaz, porque la definición de la sanción se realizó, fundamentalmente, en atención a la afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, sin que resultara determinante el monto del gasto detectado e involucrado, **c.** Es ineficaz lo alegado respecto a que la sanción derivó de que la autoridad responsable calificó con mayor gravedad la falta, porque, con independencia de la calificación de la falta, desde un primer momento, la falta se consideró grave y la consecuencia, que derivó de la ponderación de múltiples aspectos, fue la cancelación del registro, de manera que tampoco tiene razón el impugnante en cuanto a que la revocación de la sanción no podría nuevamente imponer la cancelación del registro, y **d.** Finalmente, es ineficaz lo alegado por el impugnante en cuanto a que el artículo 229, párrafo 3 de LEGIPE es inconstitucional, y que la sanción es indebida, bajo el argumento de que debió realizarse un *test de proporcionalidad* para graduar la sanción impuesta, porque esta Sala considera que, **por un lado**, como se resolvió en la sentencia precedente de este Tribunal sobre esta controversia, que dicha norma no es inconstitucional, debido a que bajo una interpretación conforme no es la única que puede imponerse, y **por otro**, en el caso de la sanción impuesta, lo que debe de revisarse es la **proporcionalidad**

de la sanción concretamente impuesta, la cual, conforme a lo expuesto por la autoridad no es excesiva.

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

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

La cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas: la primera, se denomina **eficacia directa** y opera cuando los sujetos, objeto y causa resultan idénticos en las dos controversias de que se trate. La segunda es cuando opera la **eficacia refleja**¹⁹. 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.

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.

17

¹⁹ Ello, de conformidad con la jurisprudencia 12/2003 de rubro y texto: **COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.**-La cosa juzgada encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada. Los elementos uniformemente admitidos por la doctrina y la jurisprudencia, para la determinación sobre la eficacia de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones. Empero, la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas: La primera, que es la más conocida, se denomina **eficacia directa**, y opera cuando los citados elementos: sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate. La segunda es la **eficacia refleja**, con la cual se robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa; esto es, la tendencia es hacia la inexistencia de fallos contradictorios en temas que, sin constituir el objeto de la contienda, son determinantes para resolver litigios. En esta modalidad no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades, sino sólo se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto, de manera tal, que sólo en el caso de que se asumiera criterio distinto respecto a ese hecho o presupuesto lógico relevante, pudiera variar el sentido en que se decidió la contienda habida entre las partes; y que en un segundo proceso que se encuentre en estrecha relación o sea interdependiente con el primero, se requiera nuevo pronunciamiento sobre aquel hecho o presupuesto lógico, como elemento igualmente determinante para el sentido de la resolución del litigio. Esto ocurre especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones o excepciones. **Los elementos que deben concurrir para que se produzca la eficacia refleja de la cosa juzgada, son los siguientes:** a) La existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente; b) La existencia de otro proceso en trámite; c) Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios; d) Que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero; e) Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio; f) Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico, y g) Que para la solución del segundo juicio requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

Así, conforme al criterio mencionado, **para que una determinación genere eficacia refleja sobre otro juicio o recurso**, no es indispensable la concurrencia de las tres identidades que caracterizan la cosa juzgada directa, sino que tan **solo se requiere que en la sentencia ejecutoriada emitida en el primer proceso se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable²⁰, sobre algún hecho o una situación determinada**, que constituya un elemento o presupuesto lógico **que resulte necesario para sustentar jurídicamente la decisión que se emita en el segundo proceso.**

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

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

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

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 que actúe bajos ciertos parámetros para cumplir con una sentencia**, sin que esto implique una afectación a los principios de independencia de cada órgano administrativo o jurisdiccional (así como de sus integrantes).

²⁰ De acuerdo con la Sala Superior, la eficacia refleja se determina especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o los actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones, pretensiones o excepciones.

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

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



Dichas condiciones deben cumplirse, por mandato directo del derecho a la tutela judicial efectiva, en el que se establece tanto el derecho de acceso a la justicia como el deber de los tribunales de otorgarla (artículo 17 de la Constitución), hasta el punto en el que las sentencias deben cumplirse, como ha sostenido la SCJN²¹.

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 de la vigencia de un Estado de Derecho.

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

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

19

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

2. Resolución previa y planteamientos actuales.

2.1. Para resolver los planteamientos hechos valer por el impugnante en el recurso de apelación anterior, de esta misma cadena procesal, **esta Sala Monterrey emitió la sentencia SM-RAP-38/2021**, en la cual, entre otros aspectos, determinó:

En cuanto al tema de la presentación o no del informe, la fecha, su extemporaneidad o la invalidez jurídica de su presentación, en dicha ejecutoria, se consideró que las **manifestaciones y las pruebas que ofrecen para sustentar**

²¹ 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. (...)

su dicho *resultan insuficientes para demostrar que cumplieron de manera oportuna con su obligación.*

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

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

20 Ello, con la precisión de que se **revocó** la resolución del Consejo General del INE que sancionó, entre otros, al impugnante por la omisión de presentar el informe precampaña de Óscar Novella, y ordenó la emisión de una nueva y puntualizó que *la individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización*²².

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

Esto, porque, como podrá advertirse, se trata de un hecho que ya fue desestimado en la ejecutoria anterior, en la que consideró que la presentación ante el partido es insuficiente para cumplir con su obligación²³.

²² En concreto, en el apartado de efectos se estableció: *La individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización.*

²³ *Por otra parte, los apelantes, manifiestan haber presentado ante el partido MORENA, sus informes en cero, y exhiben como prueba de ello los oficios sellados por dicho instituto, con el fin de probar en esta instancia que cumplieron con su obligación.*

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

[...]

*Ahora, como se desprende de las contestaciones dadas por las precandidaturas así como por MORENA, **fueron omisos en presentar ante la UTF del INE los informes aun cuando dicha autoridad les solicitó la presentación de la documentación necesaria para dar cumplimiento a sus obligaciones, sin que en sus respuestas hubiesen mencionado haber***



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

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

Máxime que, como se indicó, al resolver el expediente SM-RAP-38/2021, sólo se dejó plenitud de jurisdicción a la responsable para que examinara el tema relativo a la individualización de la sanción al precandidato, por lo que las cuestiones vinculadas con violaciones al procedimiento, materialización de la infracción y responsabilidad ya no pueden examinarse.

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

1. Agravio. El impugnante aduce que el INE no tomó en cuenta que el monto involucrado por la omisión de reportar la propaganda era de \$87,000.00 para imponer la sanción, pues el monto únicamente corresponde al 5% del límite de gastos de precampaña.

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

3. Lo anterior, porque esta Sala Monterrey considera, en términos de lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-RAP-108/2021 y acumulados, así como SUP-JDC-

entregado la documentación respectiva ante el partido, sino que tal supuesto la hacen valer hasta esta instancia, por lo tanto, resultó correcto que en el dictamen y en la Resolución el INE determinara que no cumplieron con la obligación.

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

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

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

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

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

22

En ese sentido, el Consejo General del INE es el responsable de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, tanto de actividades ordinarias como de campaña y, en consecuencia, de imponer las sanciones correspondientes (artículo 190 de la LGIPE²⁴).

La fiscalización de los recursos incluye los ingresos y egresos ordinarios de los partidos políticos y los realizados durante los procesos electorales, por lo que deben presentar informes trimestrales, de gastos ordinarios, de precampaña y campaña de acuerdo a los lineamientos para cada caso, en el que se establece el plazo para su presentación, la notificación en caso de detección de irregularidades, los elementos que deberá contener y las formalidades que deben cumplirse (artículos 78 y 79 de la Ley de Partidos Políticos²⁵).

²⁴ **Artículo 190.**

1. La fiscalización se realiza en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la propia norma, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de los partidos políticos y de las campañas estará a cargo del Consejo General a través de su comisión de fiscalización.

Artículo 191

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

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

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

²⁵ **Artículo 78.**

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

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

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

Artículo 79.



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

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

El Consejo General es la autoridad electoral nacional competente, entre otras cuestiones, para conocer de la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como de los precandidatos y de los candidatos durante los procesos electorales federales y locales.

23

De ahí que, conozca de los ingresos y gastos relacionados con las actividades ordinarias y de campaña de la totalidad de los sujetos obligados²⁶.

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

Los principales objetivos de la fiscalización es efficientizar los recursos de los partidos políticos, permitir conocer a la militancia y a la ciudadanía en

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

a) Informes de precampaña:

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

b) Informes de Campaña:

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

²⁶ Partidos políticos con registro nacional, partidos políticos nacionales con acreditación local, partidos políticos con registro local, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones de observadores electorales en los procesos federales, precandidatos y candidatos.

general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos (rendición de cuentas), y evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad, así como garantizar el respeto a los topes de gastos de precampaña (transparencia).

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

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

24

Así, la omisión de rendir informes afecta de forma grave esa facultad, ya que impide conocer el ingreso, monto y origen de los recursos empleados en las precampañas y en consonancia que la autoridad administrativa pueda llevar la investigación en el ejercicio de fiscalización. Sin embargo, la omisión de rendir informes no debe considerarse per se, que se actualice la más alta de las gravedades, porque, en cada caso particular, pueden concurrir situaciones específicas, que conllevan a una graduación diferente, es decir, atiendo a las particularidades se puede considerar grave ordinaria, especial o de gravedad mayor.

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

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



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

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

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

25

Esto es, el monto de los hallazgos no resulta determinante en el caso de las omisiones para establecer la gravedad de la sanción, pues, exactamente, es por no es posible, ante la imposibilidad de haber ejercido las facultades de fiscalización y comprobación saber en realidad qué porcentaje representa el hallazgo de lo erogado y menos aún, el origen de los ingresos.

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

En atención a ello, si en el caso tenemos que, en congruencia con lo expuesto, para determinar la gravedad e individualizar la sanción, el INE tomó en cuenta como un elemento de ponderación, para determinar la cancelación del registro, que existía una afectación sustancial a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia, evidentemente, lo alegado en relación al monto

detectado y lo inexacto que podría ser referirse a otro posiblemente erogado, no resulta determinante, por referirse precisamente un aspecto cuantitativo²⁷.

Ello, porque, concretamente, el impugnante pretende demostrar que la sanción de cancelación de su registro por la omisión absoluta de presentación de informes es ilegal, al no tomar en cuenta que el monto involucrado por la omisión de reportar propaganda era de \$87,000.00 para imponer la sanción, con relación al límite de gastos de precampaña, así como que, incorrectamente, se hacen suposiciones sobre mayores gastos, lo que evidentemente, resulta ineficaz.

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

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

26

Subtema c. Ineficacia de los planteamientos respecto a que la autoridad responsable calificara con mayor gravedad la falta en la nueva resolución.

1. Agravio. El impugnante aduce que se viola el principio *non reformatio in peius*, toda vez que en la resolución que originalmente se emitió en el procedimiento administrativo se consideró que la conducta era culposa y se calificó como grave especial, mientras que la resolución, emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Monterrey, la conducta se reclasificó como dolosa y la falta como grave mayor.

2. Contestación. Como se anticipó, es **ineficaz** el agravio porque, con independencia de la calificación de la falta, desde un primer momento, la falta se consideró grave y la consecuencia, que derivó de la ponderación de múltiples

²⁷ La conducta infractora **actualiza una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización**, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro.

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



aspectos, fue la cancelación del registro, de manera que tampoco tiene razón el impugnante en cuanto a que la revocación de la sanción no podría nuevamente imponer la cancelación del registro.

3. Justificación. Ciertamente, el principio *non reformatio in peius*, establece que la resolución dictada en segunda instancia no puede agravar la situación jurídica del reo apelante, cuando el resto de las partes no se inconformaron en contra la sentencia de origen (el artículo 23 de la Constitución General).

El principio de *non reformatio in peius*, es una institución jurídica a través de la cual se busca limitar y controlar a las instancias judiciales superiores en la aplicación de las facultades de revisión. Así, el órgano de segundo grado, que por competencia le corresponda conocer de un recurso de apelación contra una sentencia de primera instancia, no podrá hacer más gravosa la situación del condenado cuando éste sea apelante único.

De este modo, se garantiza al sentenciado que, en tanto los demás sujetos procesales no apelen la decisión, que la revisión de la sentencia sólo se surte en torno a los aspectos que le hayan sido desfavorables y dentro de los parámetros fijados por él en las pretensiones, no así de los aspectos que ya le han beneficiado.

27

Este principio resulta aplicable también en los casos en los que, en cumplimiento a una sentencia previa, la responsable debe emitir una nueva resolución, pues no se puede agravar la situación jurídica de quien ha recurrido una determinación para reponer el procedimiento en beneficio y respeto de sus derechos.²⁸ 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.²⁹

²⁸ Tesis aislada: 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. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Penal. Tesis: II.2o.P.216 P. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, marzo de 2007, página 1727

²⁹ Tesis aislada: EJECUCIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO QUE DEJA SIN EFECTO UNA SENTENCIA DEFINITIVA PENAL. INCORRECTA IMPOSICIÓN DE UNA PENA MAYOR A LA DECRETADA INICIALMENTE. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Penal. Tesis: I.1o.P.24 P. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, abril de 1997, página 235.

Ahora bien, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha determinado que el derecho penal y sus principios son elementos integradores del derecho administrativo sancionador³⁰.

3.1. En primer lugar, lo **ineficaz** del agravio radica en que, con independencia de la calificación de la falta, desde un primer momento, la falta se consideró grave y la consecuencia, que derivó de la ponderación de múltiples aspectos, fue la cancelación del registro, de manera que tampoco tiene razón el impugnante en cuanto a que la revocación de la sanción no podría nuevamente imponer la cancelación del registro.

Ello, porque desde la primera resolución impugnada en la sentencia emitida al resolver el recurso de apelación SM-RAP-38/2021, el INE sancionó al impugnante con la pérdida del registro, de manera que, en la nueva determinación de sanción que igualmente impone la cancelación del registro, no está elevando la sanción.

28

Además, en dicha sentencia, esta Sala Monterrey estableció los criterios que la responsable debía tomar en cuenta para calificar la falta e individualizar la sanción impuesta a Óscar Novella³¹, entre los que destaca que para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar entre otros aspectos "*Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación*".

Como se puede advertir, esta Sala Monterrey dejó expresamente establecida la obligación impuesta al Consejo General del INE que, al individualizar la sanción, debía tomar en cuenta las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.

³⁰ Al efecto resulta aplicable la tesis RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

³¹ En la sentencia SM-RAP-38/2021, la Sala Monterrey ordenó al Consejo General, *en seguimiento al criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS, al momento de individualizar la sanción deberá tomar en consideración los siguientes criterios:*

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.*

La individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización.



En ese sentido, estableció la posibilidad para que la responsable valorara el tipo de gravedad de la violación atribuida al precandidato a diputado federal Óscar Novella, a la luz de diversos elementos como la intencionalidad y los medios de ejecución.

Si bien, en un primer momento, la responsable no atribuyó alguna calificación a la conducta realizada por los precandidatos, esto es, no precisó que la falta fuera culposa o dolosa y, en un segundo momento, analizó las particularidades de la conducta³², a partir de los criterios que esta Sala Monterrey determinó y, en el ejercicio de su facultad discrecional, consideró que debía imponerse una sanción igual, por lo que no se advierte que ésta se agravara o fuera de una entidad mayor, por lo que no se vulneró el principio de *non reformatio in peius*.

Al respecto, esta Sala Monterrey no advierte que la autoridad responsable hubiera vulnerado el principio de *non reformatio in peius*, porque no agravó o incrementó la sanción impuesta, pues desde la resolución primigeniamente impugnada determinó imponer como sanción la pérdida de registro de Óscar Novella como candidato a diputado federal de Zacatecas, siendo que la sanción impuesta en la resolución emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Monterrey fue la misma.

29

De lo anterior, se concluye que es **ineficaz** el planteamiento del recurrente, en tanto que la sanción impuesta es igual a la que previamente se revocó por esta Sala Monterrey, aun y cuando el Consejo General reclasificó la conducta como dolosa y determinó que la falta era de gravedad mayor, pues lo verdaderamente importante es que la autoridad responsable se pronunciara respecto a la posibilidad de imponer una sanción menor, lo que quedó al arbitrio de la responsable para que determinara lo procedente mediante una resolución debidamente fundada y motivada.

3.2. Por otro lado, es **ineficaz** el argumento que el recurrente formula, en el sentido de que, en el apartado relativo a las **“circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción”**, la responsable se circunscribió

³² c) **Comisión intencional o culposa de la falta.**

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer las faltas referidas y con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

a repetir la afirmación atinente a que no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización.

Al respecto, es conveniente puntualizar que lo concerniente a los elementos objetivos implica dilucidar aspectos como el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado, el grado de afectación y daño causado, la singularidad o pluralidad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como si existe reiteración de infracciones, y el contexto fáctico que se materializa con las condiciones externas y los medios de ejecución.

En cambio, los elementos subjetivos son la forma y grado de intervención del infractor, la comisión dolosa o culposa de la falta, la posibilidad de previsión de la conducta y el deber de cuidado derivado de las funciones o actividades.

En ese sentido, aunque podría asistirle razón en cuanto al argumento hecho valer, ello sería en su aspecto formal, pero sólo en el sentido de que, al analizar el apartado en cita, la responsable se ciñó a reiterar que el infractor tuvo la intención de incumplir con la obligación consistente en rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña; sin que ello implique que desatendió los restantes factores objetivos y subjetivos, porque, además, de los abordados en páginas precedentes, se aprecia que se pronunció sobre:

30

- a) El tipo de infracción, la precisión del precepto, descripción y conducta atribuida;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se verificó la falta;
- c) La trascendencia de las normas transgredidas;
- d) El bien jurídico tutelado;
- e) La singularidad de la infracción; y
- f) La no reincidencia.

Incluso, se advierte que los elementos relativos a la singularidad de la infracción y la reincidencia no le reportan un beneficio al infractor, en la medida en que la responsable estableció que se trató de una sola conducta omisiva y, además, que no existían datos que evidenciaran que aquel era reincidente.

3.3. Ahora, con relación a los elementos consistentes en la trascendencia de las normas transgredidas y el bien jurídico tutelado, la responsable también emitió



pronunciamiento en el sentido de que existió afectación directa y grave a la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

Sobre estos puntos, el inconforme plantea diversos argumentos en la demanda, que giran en torno a que no existió afectación directa y grave al principio de rendición de cuentas y al modelo de fiscalización, debido a que la Comisión de Fiscalización tiene la facultad de supervisar, de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y campaña, y puede iniciar los procedimientos oficiosos, con motivo de quejas y verificaciones llevadas a cabo por la UTF.

No obstante, tales planteamientos deben desestimarse, dado que, como se puntualizó en la sentencia del expediente SM-RAP-38/2021, esta Sala Monterrey estableció que la conducta consistente en la omisión de no presentar el reporte de ingresos y gastos de precampaña sí genera una afectación grave a la rendición de cuentas y al propio modelo de fiscalización, porque las autoridades de la materia no están en aptitud de conocer la información respectiva para la elaboración del dictamen consolidado y, por ende, tampoco se puede considerar para la validación de los proyectos conducentes dentro de los plazos legales³³.

31

De esta manera, la circunstancia de que las autoridades electorales tengan la posibilidad de iniciar procedimientos de revisión y fiscalización, no torna menos grave la conducta omisiva de quien incumple el deber de rendir la declaración, ya que como se puede advertir tanto en las iniciativas como en los debates verificados al interior de la Cámara de Senadores, de los que derivó la LGIPE, el aludido procedimiento responde a la necesidad de establecer la facultad de que el INE verifique los ingresos y gastos de los partidos y candidatos postulados por los institutos políticos, así como por los independientes, para garantizar los postulados que rigen los procesos electorales, como lo es el principio de equidad en la contienda y, además, cerrar el financiamiento de organizaciones delictivas que pudieran influir en los procesos electorales.

³³ Al respecto, la Sala Superior ha determinado conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las disposiciones normativas que establecen como sanción la pérdida del derecho a la postulación o la cancelación del registro de la candidatura en el caso de que no se hubieren presentado los informes de gastos, son acordes a la Constitución Federal, toda vez que constituyen un mecanismo para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones en materia de fiscalización, y así proteger el régimen de certeza, transparencia y de rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos que utilicen los partidos políticos y candidaturas.

Así, al existir un bien jurídicamente válido, se justifica que la sanción ante el incumplimiento total de la obligación de presentar el informe de gastos de precampaña sea la privación del derecho de sufragio pasivo, por lo cual, los preceptos en cuestión resultan constitucionales.

De esta manera, es factible advertir la importancia de inhibir aquellas conductas que tengan por efecto impedir que la autoridad cumpla con la obligación de fiscalizar, pues lo que se busca es evitar afectar la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad de la contienda y, además, lograr que organizaciones criminales no puedan brindar su apoyo económico a quien aspira a contender en una elección; de ahí que deban desestimarse todos los argumentos que giren en torno a evidenciar que en el caso no fueron vulnerados los valores o bienes jurídicos señalados.

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

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

32 En efecto, el INE valoró las constancias del expediente y concluyó que se acreditan los elementos constitutivos del **dolo directo**, conforme a los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubro: "*DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS*"³⁴, y "*DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL*"³⁵.

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

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

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

³⁴ Registro digital: 175605, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVII/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206, Tipo: Aislada

³⁵ Registro digital: 175606, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVII/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 205, Tipo: Aislada.



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

En consecuencia, la autoridad apuntó, que el ciudadano desplegó una conducta dolosa al no presentar el informe de precampaña a pesar de conocer que le era exigible y que existían hallazgos sobre la comisión de actos de precampaña a su favor. Aunado a que con posterioridad presentó un informe en ceros con lo que quiso aparentar una situación que no es real³⁶.

Sin embargo, frente a ello, el impugnante no expresa argumentos estrictamente vinculados con las consideraciones que dan sustento a la conclusión de la responsable de que actuó dolosamente.

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

33

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

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

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

³⁶ Op. Cit. Tesis: 1a. CVII/2005.

Subtema d. Son ineficaces los planteamientos relacionados con la omisión de la autoridad administrativa de realizar un test de proporcionalidad

1.1 Agravio. El recurrente aduce que, en la individualización de la sanción, la responsable fue omisa en realizar el test de proporcionalidad del 229, párrafo 3 de LEGIPE, porque la pérdida o cancelación de una candidatura es una medida restrictiva que vulnera el derecho a ser votado de Óscar Novella, pues incumple con el subprincipio de necesidad, ya que existen medidas menos restrictivas para lograr el objetivo perseguido (transparencia en la rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda).

1.2. Contestación. Es ineficaz lo alegado por el impugnante en cuanto a que el artículo 229, párrafo 3 de LEGIPE es inconstitucional, y que la sanción es indebida, bajo el argumento de que debió realizarse un *test de proporcionalidad* para graduar la sanción impuesta, porque esta Sala considera que, **por un lado**, como se resolvió en la sentencia precedente de este Tribunal sobre esta controversia, que dicha norma no es inconstitucional, debido a que bajo una interpretación conforme no es la única que puede imponerse, y **por otro**, en el caso de la sanción impuesta, lo que debe de revisarse es la **proporcionalidad de la sanción concretamente impuesta**, la cual, conforme a lo expuesto por la autoridad no es excesiva.

34

Esto, porque esta Sala Monterrey, al resolver el SM-RAP-38/2021, concluyó que los artículos 229, párrafo 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE, que establecen como sanción la pérdida del derecho a la postulación o la cancelación del registro de la candidatura en el caso de que no se hubieren presentado los informes de gastos, **son acordes a la Constitución Federal**, toda vez que constituyen un mecanismo para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones en materia de fiscalización, y así proteger el régimen de certeza, transparencia y de rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos que utilicen los partidos políticos y candidaturas³⁷.

³⁷ Dado que la interpretación de los actos desplegados por el INE a efecto de establecer si la conducta del apelante se subsumía en la hipótesis prevista el artículo 229, párrafo 2, de la LEGIPE, resultó adecuada, es factible realizar el análisis de constitucionalidad sobre este precepto y el 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la referida ley.

Al respecto, la Sala Superior ha determinado conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las disposiciones normativas que establecen como sanción la pérdida del derecho a la postulación o la cancelación del registro de la candidatura en el caso de que no se hubieren presentado los informes de gastos, son acordes a la Constitución Federal, toda vez que constituyen un mecanismo para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones en materia de fiscalización, y así proteger el régimen de certeza, transparencia y de rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos que utilicen los partidos políticos y candidaturas.



Sin embargo, también se concluyó que de **interpretación conforme, sistemática y armónica** de los artículos 229, 445 y 456 de la LEGIPE, su aplicación no tendría que darse de manera directa, toda vez que la interpretación de la norma que más favorece al precandidato es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de infracción, sino que sólo es una de ellas, por lo que, lo correcto era que el INE realizara un **análisis de proporcionalidad a efecto de determinar que sanción resultaba aplicable** atendiendo a las conductas acreditadas y con base en ello, imponer cualquiera de las previstas en el catálogo de los artículos 456 de la LEGIPE³⁸.

Como se anticipó, lo alegado por el recurrente respecto a la inconstitucionalidad del artículo 229, párrafo 3 de la LEGIPE es **ineficaz**, porque fue materia de pronunciamiento por esta autoridad jurisdiccional en el recurso de apelación SM-RAP-38/2021, de manera que, ya se resolvió en definitiva sobre este tema.

Máxime que, en cuanto la **proporcionalidad de la sanción concretamente impuesta**, esta Sala considera que también es **ineficaz** lo alegado por el recurrente, porque conforme a lo expuesto por la autoridad no es excesiva.

35

En efecto, en la nueva resolución, el Consejo General **ponderó la proporcionalidad** de la sanción por la infracción y determinó que la aplicable era la pérdida o cancelación de la candidatura de Óscar Novella, la cual fue correcta, pues si bien existían otras sanciones aplicables a la omisión de entregar informes (amonestación o multa), en el caso, la pérdida del derecho a ser registrado resulta necesaria por el impacto y su trascendencia en el proceso electoral en curso (en particular) y los fines perseguidos en materia de fiscalización (en general).

Esto, pues la imposición de una sanción como la negativa del registro resulta necesaria, porque es la forma en que se alcanza en mayor medida prevenir

Así, al existir un bien jurídicamente válido, se justifica que la sanción ante el incumplimiento total de la obligación de presentar el informe de gastos de precampaña sea la privación del derecho de sufragio pasivo, por lo cual, los preceptos en cuestión resultan constitucionales.

³⁸ *No obstante, la Sala Superior sostuvo que dichas disposiciones tendrían que ser objeto de una interpretación conforme, en el sentido de que su aplicación no tendría que darse de manera directa, toda vez que la interpretación de la norma que más favorece al precandidato es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de infracción, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme y sistemática –y armónica de los artículos 229, 445 y 456 de la LEGIPE– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva del precandidato al no presentar sus informes.*

En seguimiento al criterio aquí mencionado, esta Sala Regional estima que, en el caso en concreto, la aplicación directa de la sanción resultó inadecuada, pues el INE debió realizar un análisis de proporcionalidad a efecto de determinar que sanción resultaba aplicable atendiendo a las conductas acreditadas y con base en ello, imponer cualquiera de las previstas en el artículo 456 de la LEGIPE.

conductas que obstaculicen las funciones fiscalizadoras del INE, de otro modo no se advierte que una sanción menor logre, con la misma intensidad, este mismo objetivo, teniendo en cuenta que la sanción debe ser socialmente ejemplar con miras a evitar que se vuelva a cometer, ya sea por el propio infractor o por cualquier otra persona.

Ello, porque fue correcta la individualización de la sanción del Consejo General, porque advirtió que la necesidad de esta medida estaba justificada porque atendiendo a las particularidades del caso (conductas y omisiones desplegadas por el partido y el ciudadano promovente), si bien existían otras sanciones aplicables a la omisión de entregar informes (amonestación o multa), en el caso, la pérdida del derecho a ser registrado resulta necesaria por el impacto y su trascendencia en el proceso electoral en curso (en particular) y los fines perseguidos en materia de fiscalización (en general)³⁹.

36

En este contexto, esta Sala Monterrey advierte que la individualización de la sanción **sí cumplió con el principio de proporcionalidad en sentido estricto**, porque la negativa de registro tiene un impacto de menor intensidad en el proceso electoral, en la medida en que el interés colectivo (a través de los principios de certeza, equidad, transparencia y rendición de cuentas) y la consolidación de un electorado informado son protegidos con la sanción impuesta.

Esto, porque en materia de fiscalización el derecho a ser votado debe valorar (ponderar) que, las personas que podrían eventualmente ejercer su derecho a votar por el ciudadano sancionado también tienen el derecho a ejercer un voto libre e informado.

³⁹ Al respecto, el Consejo General consideró al individualizar la sanción que:

- No permitió que la autoridad fiscalizadora analizara si los recursos que ingresaron (sin ser reportados) provenían de fuentes lícitas, o bien, que se erogaron con base en los fines previstos en las normas.
- Advirtió una conducta tendiente a engañar a la autoridad negando la realización de actos de precampaña y presentando un informe en ceros.
- Reconoció que, a pesar de que se le dio la oportunidad al promovente para resarcir su omisión, él mismo insistió en que no tenía obligación alguna al desconocer su carácter de precandidato.
- Buscó que con esta medida pudieran inhibirse conductas futuras, a través de las cuales, los precandidatos se desentendieran de sus obligaciones.
- Señaló que el monto observado solo corresponde a los eventos detectados por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, cuestión que se traducía en una evidente afectación a los principios que rigen la fiscalización.
- Puntualizó que ningún sujeto obligado puede invocar el desconocimiento de la normativa electoral vigente en materia de fiscalización, ni respecto a las obligaciones y consecuencias que ésta les impone y tampoco con relación al sentido de la norma.
- Impidió una revisión eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas.



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

Por lo anterior, lo procedente es:

Resolutivo

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

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

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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.